

LUCIANO DALMOLIN

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL, CONTROLE SOCIAL DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA**

Monografia apresentada ao núcleo de monografias, na disciplina de Direito Administrativo, Departamento de Direito Público, como requisito parcial à conclusão do curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: **Angela Cássia Costaldello**

Co-orientador: **Rafael Costa Freiria**

**CURITIBA
2002**

TERMO DE APROVAÇÃO

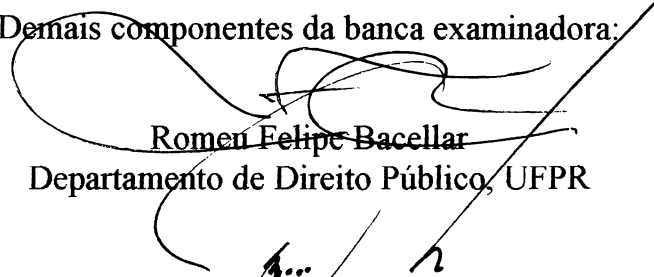
LUCIANO DALMOLIN


PARTICIPAÇÃO SOCIAL, CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Monografia aprovada como requisito parcial à conclusão do curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, na disciplina de Direito Administrativo, Departamento de Direito Público, pela seguinte banca examinadora:


Orientadora: Angela Cássia Costaldello
Departamento de Direito Público, UFPR

Demais componentes da banca examinadora:


~~Romen Felipe Bacellar~~
~~Departamento de Direito Público, UFPR~~


~~Pedro Henrique Xavier~~
~~Departamento de Direito Público, UFPR~~

Suplente:

Marçal Justen Filho
Departamento de Direito Público, UFPR

Curitiba, 05 novembro de 2002

À quem me presenteou com o bem maior, minha mãe: Adamir.

Àquela com quem pretendo
compartilhar: Gislene.

AGRADECIMENTOS

Aos que contribuíram para a realização deste trabalho.
Em especial, à

Professora Angela, que não obstante a escassez de tempo, pelo irretocável
acompanhamento, críticas, observações, revisão e orientação.

Dr. Rafael, pela preocupação e pela exímia colaboração.

Professor Ricardo, Dra. Denise e Renilce, pelo incentivo, apoio e compreensão.

Gislene, Adamir e Sander, pela motivação e impulso.

Eduardo e Elmar, companheiros.

“A democracia, como palavra-chave do “critério de interpretação” da esquerda sobre a sua forma de inserção na revolução passiva à brasileira, para que se converta na base de um transformismo ativo, suportado pela ação do ator, ainda está aguardando que essa nova força emergente do social se encontre com a política, incluídas aí a sua história no país e as suas melhores tradições.”

(Luiz Werneck Vianna)

SUMÁRIO

RESUMO	vii
INTRODUÇÃO	01
1. FUNDAMENTOS PARA O TRATAMENTO DO TEMA	05
1.1.Noções gerais de Estado, Governo e Administração Pública.....	05
1.2.O Poder Público e suas limitações: o regime jurídico-administrativo.....	12
1.3.Controle genérico da Administração Pública.....	16
1.4.Contexto de transição do modelo de Administração burocrático para gerencial.....	21
2. PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	28
2.1.Participação social na Administração Pública - contexto e fundamentos.....	28
2.2. Participação social na Constituição Federal de 1988.....	32
3.CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	38
3.1.Controle social: fundamentos prático, jurídico e teleológico; na Constituição Federal de 1988.....	38
4. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	45
4.1.Realidade contextual, formalidade Constitucional e dependência social.....	45
CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

RESUMO

Numa abordagem alicerçada na teoria crítica, o propósito é identificar algumas das formas de participação social e controle social da Administração Pública, existentes em nosso ordenamento, sobretudo na Constituição Federal de 1988, constatando e enaltecendo a democracia participativa (ainda que não exclusivamente) não só por sua relevância, mas sobretudo pela sua necessidade, notadamente no contexto de diminuição e enxugamento do Estado contemporâneo. Consiste inicialmente em ordenar e distinguir alguns dos elementos indispensáveis para a redação ulterior, estes: Estado, Governo e Administração. Compreender o que seja o regime jurídico administrativo, as prerrogativas e restrições. Em uma apertada síntese, verificar o Controle genérico da Administração Pública e ao fim compreendermos o contexto da Reforma Administrativa, movimento que serve para intensificar a participação da sociedade na Administração Pública, através do qual se transporta para a realidade as já previsões normativas trazidas pela Constituição Federal de 1988, ou pelo menos possibilita melhor identificar a sua existência. Já no tema central do estudo, qual seja a participação da sociedade na Administração Pública, fixando algumas das maneiras como pode se manifestar, abordando o contexto sob o qual se desenvolve e avança gradativamente como tendência, entendemos, irrevogável. Posteriormente, verificar algumas das formas previstas na Constituição Federal de 1988, de participação social na Administração. Tão logo compreendida, então o estudo do Controle Social traçando as suas diferenças com relação à participação; entendê-lo e caracterizá-lo como uma forma de participação social, suas previsões na Carta Maior, o contexto sob o qual cresce sobremaneira, o seu papel, limites, e a sua necessidade. Em fim, o presente trabalho pretende situar como uma das problemáticas da Administração Pública atual, o seu distanciamento da sociedade. Uma vez aproximada, como vem ocorrendo gradativamente e sobremaneira em função dos mecanismos que a Democracia participativa oferece tais como os aqui estudados, alias uma tendência irrefreável, é possível ser vislumbrada a transferência da Democracia Participativa enquanto predominantemente realidade meramente formalizada nos textos de lei, para uma Administração Pública legítima, eficiente, real, material, com a efetiva participação social, dependente, porém, para o atingimento da sua perfeição, da conscientização, informação e constante luta da sociedade para executar com os instrumentos existentes e da criação de novos meios, bem como da vontade pura que deve ser instrumentalizada pela Administração, para então culminar materialmente realizada a vontade geral.

INTRODUÇÃO

O trabalho científico, ainda que da sua leitura, permita-se extrair conclusões diversas, variáveis de acordo com inúmeras circunstâncias atinentes ao leitor, tais como a sua própria formação intelectual, é preciso que quem o tenha recorrido, procure ao menos deixar com o máximo de clareza e transparência o enfoque de abordagem que pretendeu consignar.

Neste tom, o presente ensaio pode ser dividido em três grandes núcleos: uma primeira abordagem predominantemente de constatação, verificação; num segundo momento pode-se vislumbrar o predomínio de uma análise de conteúdo crítico e; ao final, a prevalência da matriz sugestiva. A inicial constatação, superadas aqui as preliminares distinções feitas acerca de Estado, Governo e Administração bem como as noções do Regime Jurídico Administrativo e do Controle genérico da Administração Pública, reside no contexto sobre o qual a Administração Pública enquadra-se em nossos dias. Contexto estrutural e pessoalmente considerado.

Em estrutura, fala-se da reinvenção do Estado, (o que pode ser exemplificado pelas Reformas Estatais) em função, sobretudo, da vontade do poderio econômico (existência conjuntural), marcado pelo *viés* capitalista de mercado que predomina hoje sem qualquer obstáculo. Este contexto, por sua vez, ao mesmo tempo em que gerou algumas conseqüências na forma de se apresentar do Estado, na medida em que determinou a sua coarctação, estendeu à sociedade a possibilidade desta poder então participar mais proximamente da sua Administração, bem como renasceu a constatação de que cada vez mais é tendência a interferência da sociedade na administração.

Fala-se em estender e renascer as formas de participação por que há em nosso ordenamento vastos instrumentos jurídicos através dos quais a sociedade pode interferir ou participar da Administração Pública, de maneira que o que ocorre

nada mais é do que uma materialização da vontade que já foi registrada há quase década e meia com o constituinte originário.

Paralelamente ao contexto estrutural, fala-se em crise pessoal de legitimidade representativa. Também por influência dos fluidos capitalistas, onde o interesse econômico fala mais alto, pôde-se verificar que nos últimos anos houve na Administração Pública Brasileira um surto de desvios de poder, caracterizado notadamente pela corrupção, pelo nepotismo e mais do que isso, até mesmo por práticas criminosas.

Deixando de lado, entretanto, os problemas de natureza estrutural, dos quais cabe à Administração cuidar em sede de planejamento econômico, ao combate dos desvios de natureza pessoal, encarregou-se o nosso ordenamento de construir mecanismos que permitam fazê-los sob vários ângulos. Trata-se do Controle externo pelo Judiciário, interno pela própria Administração etc. Ocorre, todavia, que as ferramentas trazidas pelo nosso ordenamento, não obstante a exaustão como nos são apresentados, mostraram-se cada vez mais insuficientes para o atingimento dos seus objetivos, à proporção que os instrumentos serventes a manobrá-las são mais rápidos.

Nesta linha é que então aflora dos seios da formalidade jurídica, catalisada por um contexto de diminuição do estado, uma vontade manifestada que por muito parece ter sido esquecida, de fazer valer os seus interesses, quando não atendidos pelos seus representantes.

É a participação e o Controle Social. A primeira, de caráter geral nem sempre servindo como monitora e a segunda sim como veículo de correção preventiva ou repressiva e de caráter complementar às demais modalidades.

A abordagem crítica centra-se na Administração Pública, que enquanto depositária da vontade social, o que por si só a justifica, procura-se afastar de maneira injustificada pelas condutas antijurídicas, éticas e morais, às quais já se fez menção, ignorando atenção aos mecanismos existentes, não os instrumentalizando, de consequência a, no que depender dela, enfraquecê-los, assim como priorizar os seus interesses individuais.

Também à iniciativa privada que tapa os olhos para muitos dos problemas gerais em prol da sua solidez contábil-financeira. Esta, por sua vez, à medida da sua influência direta na consciência coletiva, desempenhando um papel funcional social de ser, deveria melhor manejar o foco informativo contribuindo por sua vez à implementação de uma melhor difusão de informações até mesmo dos mecanismos pelos quais é oportunizado ao cidadão participar ou controlar, por exemplo, para citar aqui a mídia em geral.

Porém, se o modelo de Administração é incompatível com a realidade substancial em função da sua estrutura e do seu quadro pessoal que não a representa à altura, fazendo-se prevalecer as vontades dos poucos, só o é porque a manifestação da vontade geral em contrário ainda não se mostrou com forças suficientes para derrotá-la.

À sociedade, portanto, detentora do poder administrativo, ainda que concentrado majoritariamente na Administração Pública, resta utilizar os instrumentos que lhe são apresentados para participar da Administração, fazendo assim valer a sua vontade, inclusive para a operacionalização e instrumentalização dos modos jurídicos já existentes e para ampliá-los ainda mais, segundo as necessidades que julgar haver.

O final a ninguém é dado sequer arriscar, no entanto, é fato que gradativamente a sociedade passa a participar da Administração, seja por meio do

voto consciente, seja em via de ação popular ou colaborando, demonstrando-se com isso, apta a compartilhar com a Administração dos seus afazeres até para não mais se falar em crise de legitimidade representativa ou pelo menos diminuí-la. A sociedade passa gradativamente a conhecer os meios através dos quais pode ver atendidos os seus anseios, a sua vontade, a vontade geral e utilizá-los cada vez mais e melhor, sobrando ao Administrador, minoritariamente, oportunidades de desviar o itinerário.

Contudo, assim bastasse, não haveria razão de ser sequer o presente trabalho, que à medida de sua proposição, tem o condão de sugerir a ampliação da materialização pela sociedade não só usando-se os veículos já existentes, mas criando-se novos, instrumentalizando-os assim como os já existentes que ainda não o foram, e lutando efetivamente pelos seus ideais, muitos já formalizados nas cartas jurídicas e políticas e outros tantos por se saber. É o que entendemos por ascensão da democracia participativa.

1. FUNDAMENTOS PARA O TRATAMENTO DO TEMA

1.1. Noções gerais de Estado, Governo e Administração Pública

Antes de desenharmos o presente trabalho da forma como se pretende, é necessário revisitar algumas noções acerca de alguns institutos de Direito Administrativo que estão intimamente relacionados com o tema, sem os quais não nos é dado desenvolver e progredir em qualquer raciocínio. Trata-se de redimensionar as idéias de Estado, Governo e Administração Pública, pressupostos para o desenvolvimento.

Por evidente, este propósito ao qual nos dispusemos com alguns institutos do Direito Administrativo, ao mesmo tempo em que nos permite rememorar algumas idéias, objetiva ir aparando as arestas e limitando o assunto, no âmbito do Direito Administrativo de conformidade com o tema a ser estudado.

O primeiro encontro deve ser com a idéia de Estado. É importante que reste claro: não se procura o presente trabalho com o aprofundamento no estudo do Estado, por qualquer ângulo que seja.

A preocupação não reside em teorizar o Estado, primar por um enfoque ou outro como o faremos com o cerne do ensaio (Participação e Controle social), seja à luz da Filosofia, da Sociologia, Economia, História, tal como entrarmos na teórica discussão da sua instrumentalidade como aparelho ideológico, repressor, da sua relação de força com a sociedade, como tratou POULANTZAS¹, ou aprofundarmos na idéia moderna de Estado, sua tão discutível soberania e participação política diante dos fenômenos contemporâneos, como o fez o Professor desta casa ABILI², mas, sobretudo esboçarmos uma idéia de Estado com o fim único de vez por todas,

¹ POULANTZAS, N. O Estado, o Poder e o Socialismo. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

² LIMA, A. L. C. Globalização Econômica, Política e Direito. Análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. Ed. Preliminar. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.

afastarmos a confusão havida com a idéia de Administração Pública, esta sim, palco do nosso Estudo.

Ademais, nas palavras do mestre MEIRELLES: “O estudo da Administração Pública em geral, compreendendo a sua estrutura e suas atividades, deve partir do conceito de Estado, sobre o qual repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados.”³

Nesta linha, vários enfoques poderiam ser dados à idéia de Estado atribuindo-lhe os mais variados contornos. Todavia, socorremo-nos do método construtivo, (privilegiado pelos trabalhos na medida de sua originalidade) para entender o Estado como um organismo dotado de personalidade jurídica, política e juridicamente organizado segundo os interesses de uma sociedade em um dado espaço territorial, dotado de poder soberano. Estas palavras permitem sintetizar a idéia de Estado tal como observado pelos mais variados ângulos.

O Estado, portanto, desenvolve-se no curso do tempo e ajusta-se sempre às vontades do "homem" (em sentido amplo, mesmo que indiretamente) de acordo com cada momento histórico. Assim, ainda que a idéia de Estado tenha ao longo da história sofrido constantes metamorfoses, há algumas características que se preservam com particularidade e que o fazem diferente da Administração e do Governo, estas que nos permitem melhor entendê-lo, ainda que nas suas essências, alterem-se gradativamente no curso do tempo⁴. Trata-se dos elementos originários e

³ MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. 16ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 50.

⁴ “...o estado altera-se pela transformação dos seus elementos consubstanciadores que, conquanto sejam de idêntico rótulo - povo, território e poder -, são de óbvia distinção e de diverso alcance e configuração. O povo socializa-se na possibilidade, na busca e na realização de seus interesses, estes igualmente vinculados pelo seu caráter trans-individual. O povo é outro, que não foi durante o período do individualismo liberalizante e distante. O povo, no Estado Liberal em que o individualismo prosperou, era o sonho etéreo e ausente da palavra feita lei, sem se transmutar em vida, aspiração e vontade de virar verdade. O povo, no Estado Social, é a verdade de cada dia no qual a lei é a busca do ideal que se quer transsubstanciar e fazer vida de cada um. O conceito de Estado modificou-se, pois, pelo novo conceito de seus elementos e pela nova prática que se

indissociáveis: *Povo, Território e Poder*.

Dentre as características, a exteriorização do elemento “poder” é que nos possibilita melhor enxergarmos o Estado, eis que nos é apresentado com maior frequência e visibilidade, traduzido entre tantas, pelo monopólio da força militar, da tributação, concentração do poder político, do poder de polícia, soberania, pelo arcabouço jurídico interno sistematizado que possui, da legislação, de dizer o direito no caso concreto, etc. A vontade estatal se apresenta e se manifesta, portanto, através do denominado *Poder de Estado*.

Na sequência expositiva, passemos à noção de Governo.

Antes de mais nada, assim como a noção de Estado, não mergulharemos em divagações teóricas acerca, notadamente por que inviabilizaria qualquer trabalho desta natureza dado o seu principal requisito, a “rasa extensão”. Ao revés, o intuito é apenas fazer emergir dos nossos pensamentos o espírito da palavra de modo que não confundamos com as idéias de Estado e Administração em razão das suas proximidades.

Nesta esteira, BOBBIO muito contribui observando que o termo Governo pode ter várias acepções⁵.

impõe em suas relações com os homens. O processo de sociabilização exige, evidentemente, o repensamento do Direito e o seu renascer no seio desta sociedade refletida e revivida em seus fins e em seus meios de atuar.” (ROCHA, C. L. A. Aspectos Sociais do Direito Administrativo Contemporâneo. Brasília: Revista de Informação Legislativa nº106, abril/junho 1990. p. 77.). Ainda que alterem-se os sentidos; os significados diante de uma realidade, continuam eles compondo os elementos que caracterizam o Estado, como muito bem nos é mostrado pela Professora Carmen Lúcia.

⁵ “... o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade. Um conjunto de pessoas que governam um Estado e de pessoas que estão sujeitas ao poder de governo.” (BOBBIO, N. Dicionário de Política, I Vol. 5ª Edição. Brasília: Edunb, 1993. pág. 553.) Uma das acepções vislumbra-se, portanto, como se vê, na linguagem política corrente. Correto ou não, fica o registro. “...mais própria da realidade do Estado moderno, caracteriza-se por não indicar apenas o conjunto de pessoas, mas o complexo de órgãos que institucionalmente têm o exercício do poder.” (id). Eis aqui a segunda acepção constatada pelo escritor.

Neste sentido, o Governo constitui para BOBBIO: “... um aspecto do Estado.” (id).

Não só nos limitando aos elementos que o respeitado jurista nos fornece, mas complementando-os, poderíamos entender o Governo como um conjunto de pessoas investidas em funções públicas, detentoras do poder do Estado, que estabelecem planejamentos estratégicos de acordo com as suas convicções políticas, sem fugir da própria razão ser do Estado que é o atingimento do interesse público.

É em suma, a idéia de elemento condutor do Estado que detém e exerce o poder absoluto de auto-determinação e auto-organização emanado do povo, como quer o Professor MEIRELLES⁶, constituído exclusivamente por pessoas ou não. Elemento este então de caráter subjetivo que dá norte, rumo ao desenvolvimento do Estado. Pessoas agrupadas ou não que estabelecem diretrizes determinadas para a atuação da Administração Pública.

Governar é dirigir, reger, administrar, estar à frente, guiar, deliberar sobre o caminho, escolher a estrada, estabelecer metas e estratégias.

Quanto à relação das idéias de Estado com Governo, a melhor doutrina é de NORBERTO BOBBIO⁷.

Enquanto Estado é uma organização política, o Governo é uma composição pessoal agrupada ou não, investida de poder, identificável nos conjuntos de funções estáveis e coordenadas, nas quais reside o poder de decidir de modo determinante a orientação política, ou seja, pessoas ou órgãos (como querem alguns), através dos quais se manifesta o poder deste Estado ou desta organização política.

Ainda para ele, ao concluir, para se resumir em poucas palavras, portanto: "... instituições organizadas que exprimem uma orientação política ao Estado." (id).

⁶ (MEIRELLES, op. Cit.). Para demonstrar que ainda que houvesse necessidade em sede do estudo monográfico, esgotarmos o estudo acerca do Governo, basta para nós uma simples noção.

⁷ "Governo está habitualmente associado à noção de Estado. Ora, o Estado não é senão uma das formas que a organização política da sociedade assumiu no decorrer da história (a mais evoluída e mais complexa), na qual se manifestou um poder de Governo". (BOBBIO, op. Cit. p. 553.).

Pois bem, passeado nas idéias de Estado e Governo, como já anunciado, com intuito único de suprimir de vez por todas as confusões não raro havidas com o uso do termo Administração Pública, resta-nos agora passar os olhos à noção de Administração Pública propriamente dita, esta sim, a base de toda a nossa dissertação. É o pano de fundo onde teceremos segundo os moldes da participação, do controle social e da democracia para sugerir uma nova veste para a atual Administração Pública.

A idéia de Administração Pública recomenda uma vasta conceituação e definição, porém, à medida em que fizemos com as idéias de Estado e Governo, limitaremos-nos a edificar apenas uma rápida noção, a partir do que já escreveram alguns renomados juristas.

Fundamentais são as palavras do Professor OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO, ao referir-se à Administração Pública⁸, porque nos apresenta duas origens para o termo.

Atribuindo uma noção ampliativa, ensina-nos a Professora DI PIETRO o que seja Administração Pública⁹.

Para nós, logo, o que interessa é conhecer a noção ampla de Administração Pública. Oferecemos assim como noção: o aparato organizadamente estruturado de

⁸ "...nas duas hipóteses, há o sentido de relação de subordinação, de hierarquia.". (MELLO. O. A. B. de. In: DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 1998. p. 48).

A lição que nos ensina tem caráter geral, referindo-se ele à administração tanto pública quanto privada. (id). O respeitado professor noticia-nos a existência de duas origens para o termo administração. Enquanto uma remontaria a idéia de servir, executar, a segunda à noção de dirigir, estar à frente, sem, contudo, deixar de concluir que se trata de uma hierarquia.

⁹ "...significa não só prestar serviço, executá-lo, como, outrossim: 'dirigir, governar, exercer a vontade subordinada com objetivo de obter um resultado útil'. (id). Afirma a ilustre referindo-se a Celso Bandeira de Mello, que colocou à Administração o sentido acima.

Por este motivo, podemos perceber que, enquanto alguns autores dão ao vocábulo o sentido amplo de legislação e execução, outros tantos limitam-se à idéia de execução. A referida professora, como se percebe, ao usar as expressões "exercer a vontade subordinada" e "com objetivo de obter resultado útil", por exemplo, o faz pensando nos demais "poderes": legislativo e judiciário, daí, então concluirmos pelo pensamento ampliado.

um Estado, formado pelo conjunto de órgãos e funções juridicamente instituídos, material e intelectualmente constituídos, executando perene e sistematicamente atividades correspondentes a serviços públicos em geral, consoante imediatamente as vontades da normatividade jurídica, moral ou governamental e mediatamente os interesses gerais da sociedade.

Adotada assim a idéia ampla de Administração Pública, a qual teremos em mente sempre que a ela nos referirmos. Por outro lado, importante acentuar, contudo: a Administração Pública, ainda que associada à idéia de execução, não se limita ao poder administrativo, visto que como todos conhecemos, os demais poderes também exercem funções executivas, não obstante o façam atipicamente. Da mesma forma, ainda que filieemos a idéia de execução ao Poder Administrativo, se é que se possa cindir o poder, para nós, é interessante que não assim nos limitemos, dado que por alguns momentos nos referiremos à Administração aliada também à noção das funções legislativa e jurisdicional.

Por outro lado, aos olhos do Professor MEIRELLES, o termo administração guarda sempre a idéia de zelo¹⁰.

Por seu turno, à ótica do Professor MARCELO CAETANO¹¹, Administração implicaria sempre em “manejo de recursos”.

Para finalizar, memoráveis ainda as palavras seguintes palavras do mestre MEIRELLES, ao referir-se a natureza jurídica da Administração Pública, as quais

¹⁰ “...conservação de bens e interesses confiados à sua gestão. No trato jurídico, a palavra Administração traz em si conceito oposto ao de propriedade, isto é, indica atividade daquele que gere interesses alheios.” (MEIRELLES, op. cit. p. 56).

Aqui, seria para LOPES, os bens públicos, de todos (ainda que faça parte o interesse do administrador).

¹¹ “...administrar pressupõe um conjunto de aplicações possíveis, correspondentes a outras tantas necessidades, e a obtenção e distribuição dos recursos adequados segundo um cálculo no qual intervêm considerações de urgência, de oportunidade, de prazer, de previsão (...) compreenderá, pois, o conjunto de decisões e operações mediante as quais alguém procure prover à satisfação regular de necessidades humanas, obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos adequados. (CAETANO, M. Manual de Direito Administrativo. São Paulo, 1996. p.1).

sobremaneira servirão para o curso do presente trabalho¹².

Com este apanhado, não só buscamos traçar certos contornos do que seja Administração Pública, como também preocupamo-nos em registrar as noções de Estado e Governo. Destinaremos especial atenção à Administração Pública, já que trata-se de estudar a participação e o controle social sobre ela, o que por outro lado, diga-se, não nos autoriza abandonar as noções de Estado e Governo em função de que com razoável frequência se fará apontamentos acerca, e por isso, é importante que se tenha ao menos uma idéia. Absorvendo, logo, estas noções, motiva-nos e permite prosseguir a nossa caminhada. É o que nos cabe por ora.

¹² “A natureza da administração pública é a de um múnus público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe-se ao administrador cumprir fielmente os preceitos do direito e da moral administrativa que regem a sua atuação. Ao ser investido em função ou cargo público, todo agente do poder assume para com a coletividade o compromisso de bem servi-la, porque outro não é o desejo do povo, como legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado.”. (MEIRELLES, loc. Cit. p. 76.).

1.2. O Poder Público e suas limitações: o regime jurídico-administrativo

Inicialmente é preciso saber que a Administração Pública pode se submeter a dois diferentes regimes jurídicos. O regime jurídico de direito público e o regime jurídico de direito privado. A imensa maioria das atividades da Administração Pública se dão de acordo com o regime jurídico de direito público.

Está a Administração Pública diante do regime jurídico privado, quando, em pé de igualdade com o administrado, ou seja, quando não investida dos privilégios inerentes do poder que lhe foi conferido¹³.

Ocorre que, entretanto, o estudo desta modalidade de regime para efeitos do tema proposto, não é essencial, mas sim o regime jurídico administrativo de direito público.

A administrativista DI PIETRO¹⁴, neste aspecto, muito contribui ao tratar do regime administrativo de direito público dando ênfase à relação de verticalidade entre a administração e o administrado e às prerrogativas e restrições atribuídas à Administração Pública.

Da leitura da ilustre doutrinadora, podemos compreender que o referido regime traz em si traços de autoridade, supremacia, verticalidade sobre os indivíduos, com vistas à consecução dos fins de interesses gerais, coletivos. Fôssemos dicotomizar, de um lado estaria a ordem jurídica individualista e de outro o regime administrativo.

¹³ A título de exemplo, quando, num contrato de locação, figura como locatária. Como se percebe, neste exemplo a Administração Pública relaciona-se com um sujeito qualquer horizontalmente, ou seja, sem poder fazer uso das prerrogativas que tem à disposição, submetendo-se assim às regras do direito privado, registradas na lei de locações e assim, em pé de igualdade com o outro sujeito da relação.

¹⁴ "...a expressão regime jurídico administrativo é reservada tão somente para abranger o conjunto de traços, de conotações, que tipificam o direito administrativo, colocando a Administração Pública numa posição privilegiada, vertical, na relação jurídico-administrativa (...) Basicamente, pode-se

Desta forma, DI PIETRO, ao tratar do regime jurídico da Administração pública, nos ensina que “há duas idéias opostas que se tencionam”.

De um lado a necessidade de satisfação dos interesses coletivos, a própria razão de ser do Estado e da transferência das vantagens para a Administração Pública atuar em busca dos interesses públicos, gerais, coletivos e de outro a tutela e preocupação com os direitos individuais frente a esta Administração dotada de autoridade, traduzida pelo Estado de Direito. De um lado, portanto, a liberdade individual, do outro a autoridade administrativa, por meio da qual se pretende atender aos interesses gerais. Estas noções resumem-se em prerrogativas e restrições.

A liberdade individual é aquela, garantida pela Constituição Federal, às vontades da Burguesia do século XVIII¹⁵, como nos relata WOLKMER, ao estudar os vários aspectos que culminaram na formação da cidadania¹⁶. E à medida em que a Administração Pública atende a estes valores levantados pela sociedade ao longo dos dias, como acredita WOLKMER, frutos das suas conquistas após longos embates com as elites dominadoras, as suas restrições aumentam. O direito, neste aspecto, ao lado das normas morais, religiosas, éticas, é o grande responsável, não só por garantir as liberdades entre as outras modalidades que culminaram na concepção de cidadania como vistas hoje, como também pela reprodução da outorga das prerrogativas e privilégios que possibilitam à Administração assegurar a

dizer que o regime administrativo resume-se a duas palavras: prerrogativas e sujeições.” (DI PIETRO, op. Cit. p. 58.).

¹⁵ “Na sua luta contra o Poder Aristocrático, as necessidades históricas da Burguesia se cingiam a direitos civis individualizados, como o direito a ser reconhecido como pessoa, de locomoção, de pensamento e o direito de propriedade. (WOLKMER, A. C. Direitos Políticos, Cidadania e a Teoria das necessidades. Brasília: Revista de Informação Legislativa nº 122,. maio/junho 1994. p. 277.). Para demonstrar a liberdade individualizada, típica da época.

¹⁶ “Uma constatação histórica dos conflitos, lutas e conquistas, que evidenciam necessidades individuais, políticas e sociais, e que revelam a ausência e negação da noção básica de direitos, pode ser demonstrada na própria formação da cidadania. De um período que abrange do século XVIII ao século XX, a evolução da cidadania englobará três momentos jurídicos diferenciados que corresponderão aos valores, interesses e concepções de necessidades desejadas em cada época: liberdade individual, participação política e igualdade sócio-econômica. (id).

supremacia dos interesses públicos sobre os individuais.

Este poder se manifesta de várias maneiras caracterizando-se sobremaneira pela auto-executoriedade dos seus atos, a autotutela, poder de expropriar, instituir servidão, aplicar sanções administrativas, impor medidas de polícia, presunção de veracidade dos seus atos, entre tantos outros, tudo com o fim não só de poder atender aos anseios coletivos, como fazê-lo da maneira mais eficiente¹⁷ (idéia trazida pela emenda 19).

Mas se de um lado tenciona a autoridade munida de privilégios outorgados para viabilizar a consecução dos interesses da sociedade, do outro os interesses individuais premiando-na com algumas restrições.

Estas limitações à Administração, impostas como condições pela sociedade destinatária do poder para transferi-lo, por sua vez, decorrem justamente dos princípios que compõem a ordem administrativa. Todo e qualquer ramo do direito possui seus princípios. Alguns peculiares, outros por vezes emprestados. Não há, contudo, existir qualquer esfera do Direito desnuda deles. Com o Direito Administrativo não é diferente, ao revés, um dos ramos que mais os possui e talvez o que possui mais princípios próprios, originários, peculiares.

A função dos princípios na ordem administrativa, como se vê, anuncia-se congruentemente com a noção de sujeição da Administração Pública. Vale dizer, os princípios de Direito Administrativo servem exatamente para restringir as atividades desenvolvidas pela Administração Pública à medida em que esta os deve respeito e total observação, sob penalizações diversas.

¹⁷ “A eficiência e suas expressões afins referem-se a um ideal de racionalização da ação. Racionalizar é uma expressão que deriva da idéia de utilização da razão, mas a esta não se resume. Imprimir racionalidade não implica somente a realização de uma lucubração racional. Mais que isso, a razão é simples pressuposto, ou seja, para que se possa obter um processo racionalizado é preciso que se tome como ponto de partida o método de conhecimento racional, mas com a incrementação de um elemento mais específico: a preocupação com a maior

Com isso, quando falamos em restrições, lembremos *prima face* do respeito da Administração à finalidade pública, à moralidade, à legalidade, à publicidade, motivação, proporcionalidade, razoabilidade, impessoalidade, especialidade, supremacia do interesse público, continuidade, entre outros, os principais princípios que regem a Administração Pública.

Para concluir, a construção de que ao mesmo tempo que as prerrogativas elevam a Administração para posição de supremacia perante o particular, sempre objetivando o atingimento do interesse público, as sujeições limitam a sua atividade a estes fins e princípios que, uma vez desrespeitados implicam em desvios, estes que ensejam sempre uma correção.

Sobre esta matéria, não se poderia deixar de registrar as palavras do mestre CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO¹⁸, jurista que fundamenta o regime jurídica Administrativo e que o consagra em função de dois princípios: "supremacia do interesse público e a indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos".

Para que isso ocorra, no entanto, é preciso que haja meios de fiscalização, participação, formas de controlar os atos da Administração. A finalidade do controle é justamente a de garantir aos administrados que a Administração Pública atue de conformidade com os princípios que a regem. É o que passaremos a estudar.

eliminação de erros possível no processo, tornando-o, neste sentido, mais eficiente." (GABARDO, E. Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa. Dialética. São Paulo 2002. p. 26.).

¹⁸ MELLO, C. A. B. de. Elementos de Direito Administrativo. 2ª ed. São Paulo: RT, 1991. p. 17.

1.3. Controle genérico da Administração Pública

O estudo do controle genérico da Administração Pública, feito por LAFAYETTE PONDÉ, professor aposentado da Universidade Federal da Bahia, serve-nos de alicerce para as reflexões atinentes ao Controle genérico.

O renomado jurista nos dá uma noção rápida do que seja o controle lato senso¹⁹, aplicado fora da Administração e até mesmo da Administração Pública.

Porém, na linguagem jurídica, que é de certo modo um uso especializado da linguagem comum, a expressão deve ser tomada como reexame de uma atividade programada, em correlação como processo de correção dos seus desvios ou como uma atividade de antever os desvios, prevenindo-os ou ainda como uma forma de concomitantemente ao desvio, possibilitar ao menos evitá-lo (o que não deixa de ser preventivo).

Um dever de vigilância, monitoramento, observação e correção, concentrado em uma autoridade (seja investida de poder através de representação, seja diretamente pela sociedade) passível de aplicabilidade sobre a sua funcionalidade (de “um dos poderes” da administração) ou de outra.

Administração Pública manifesta-se através de orientações oriundas de material humano (e portanto falível por natureza) ao qual a sociedade deposita poder para agir em consonância com os seus anseios (interesse público, bem comum, etc). Em torno dela, há todo um ordenamento jurídico e uma construção

¹⁹ “A expressão controle tem tamanha amplitude que, a bem dizer, a vida social - ela própria - não é senão um processo contínuo de interação e controle. Seu conceito é um instrumento necessário da idéia de ordem e organização. Diz assim de um controle, com referência a toda ação de poder, próprio ou de outrem, e até mesmo de ordem puramente mecânica, fala-se de um controle de tráfego, ou de horário, ou de tempo, como também de um controle de uma epidemia, ou de uma situação social e política, ou de um controle de nervos e até de um maquinismo dotado de dispositivos de autocontrole, ou de controle-remoto.”. (PONDÉ, L. Controle dos atos da Administração Pública. Brasília: Revista de Informação Legislativa nº 139. julho/setembro, 1998. p. 132.).

valorativa que dispõe sobre como deve agir o administrador (Constituição, Leis e princípios de Direito Administrativo), e portanto, é passível de desviar-se do seu original e correto itinerário.

A infração às leis, o desrespeito à Constituição Federal ou a inobservância aos princípios por parte do agente público, atitudes não raras acontecidas ao longo da história da Administração Pública e surtuosamente nos últimos anos²⁰, independentemente de quais sejam suas motivações, ensejam sempre um cuidado, uma fiscalização, um monitoramento, para nós, um controle. Vale dizer, quando o administrador excede nas suas prerrogativas ignorando as suas restrições, é então sujeito ao Controle.

Ora. Se a Administração pode controlar atividades que possam gerar alguns efeitos sociais negativos sobre a sociedade civil bem como pode fazê-la com a própria Administração, ela que é receptora do poder que emana da sociedade para exercer em seu nome, por que não poderia então a sociedade participar da Administração à medida em que constataste a possibilidade de ocorrer um desvio

²⁰ “A corrupção tem sido um mal crônico no Brasil. Há muitos anos vêm sendo noticiado casos de corrupção e fraude dos mais variados tipos no País. É preciso extirpar o mal de vez por todas antes que seja tarde demais. As elites devem tomar consciência da gravidade do problema e da necessidade de adotar medidas urgentes e enérgicas para preservar a confiança da população nas instituições políticas e jurídicas (...) A eficácia da ordem jurídica não depende apenas da punição dos infratores pelos órgãos do Estado. Depende também da existência de outras normas éticas, além das normas jurídicas – como as normas morais e religiosas, cuja validade seja reconhecida e posta em prática pela maioria da população.” (subline nosso) (BRINDEIRO, G. O Combate à Corrupção e à Criminalidade no Brasil: Cruzadas e Reformas. Brasília: Revista de Informação Legislativa nº 118, abril/junho 1993. p. 325/326.) Paras emprestar as palavras do Professor GERALDO BRINDEIRO, Doutor pela Universidade de Yale (EUA) e Professor de Direito Constitucional da Universidade de Brasília. O Congresso Nacional, especialmente o Senado Federal, tem procurado exercer efetivamente o seu papel no combate à corrupção e à fraude na administração pública.” Como exemplo e para citar os casos mais célebres, os recentes afastamentos dos Senadores Antônio Carlos Magalhães, Jader Barbalho, José Arruda e Luiz Estevão ou mesmo o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello.

Aqui o nosso entendimento de que a participação da sociedade na Administração marca um profundo significado na história atual do país, contribuindo sobremaneira no combate à corrupção. Porém, apenas para complementar as palavras do referido professor, entendemos que não é suficiente a ação legislativa do Congresso, mas sim é preciso também que a própria sociedade se faça mais presente impulsionando, pressionando, invocando a Administração a assim agir bem como quando possível, agir diretamente.

(controle preventivo)²¹, o desvio já ocorrido (controle repressivo)²², ou em vias de ocorrência (controle concomitante)²³.

Esse é o objeto do nosso estudo. A participação e o controle oriundos da sociedade administrada.

A necessidade de haver este controle (controle genérico) se deu em razão, sobretudo, da aglutinação entre os interesses público e privado - (ainda que nem sempre de natureza econômica, é este o interesse mais saliente), originária dos desvios de rota dos administradores ao longo dos tempos²⁴.

O controle pode ser considerado interno quando exercido por uma das esferas da Administração (Executivo, Legislativo e Judiciário) sobre atos emitidos por agentes que ela mesma integram, e considerado externo, quando desempenhado por uma das esferas em ralação à outra²⁵. Sobre um outro ângulo, podemos compreender o controle interno enquanto executado pela própria Administração contra atos por ela praticados, independentemente de qual das esferas o fizer e

²¹ "O controle é preventivo quando antecede a emissão do ato controlado ou os efeitos deste." (PONDÉ, op. Cit. p. 132.).

O controle preventivo pode ser observado, a título de exemplo, no art. 49, II, da Constituição Federal, quando o texto obriga o Presidente buscar autorização do Congresso para declarar guerra, celebrar a paz, permissão de trânsito de forças estrangeiras no território nacional.

²² "O controle é repressivo quando incide sobre um ato já executado ou em execução. (id).

²³ O exemplo mais freqüente de controle concomitante são as auditorias públicas.

²⁴ "A impunidade em matéria de corrupção e fraude diz respeito aos chamados *wuite-collar crimes*, denominação usada pelos criminalistas americanos desde a década de 50 (vide Edwin H. Sutherland, *The wuite-collar Crime*, 1949). Trata-se de crimes sofisticados, praticados no curso da ocupação dos próprios criminosos, geralmente grupos organizados, na administração pública, nos bancos, no mercado financeiro e na indústria, dentre outros, em prejuízo da população em geral. São crimes cometidos em detrimento de bens públicos... Sua prática quase sempre requer o emprego de moderna tecnologia, como computadores, falsificações científicas, processos químicos modernos, meios de transporte e comunicação contemporâneos etc." (BRINDEIRO, loc. Cit. p. 329.).

Oportuno complementar o pensamento do renomado jurista apontando para o fato de nem todos os deslizes dos administradores caracterizarem infrações de natureza criminal. Ocorrem muitas vezes infrações morais, éticas, administrativas bem como é importante lembrarmos da infração cometida pelo Senador Antônio Carlos Magalhães ao manipular o painel de votação do Senado, como exemplo para as reflexões do professor acima apontado, é claro, para não se falar das demais infrações das quais fora acusado assim como as já citadas do Senador Jader Barbalho, Luiz Estevão (cassado) e José Arruda, dentre tantas outras ocorridas no dia-a-dia.

²⁵ "Diz externo o controle (Constituição, art 70) quando o órgão que exerce, em relação ao Poder a que pertence a autoridade que emite o ato controlado. (PONDÉ, loc. Cit. p. 133.).

externo quando executado diretamente pela sociedade (controle social).

Quem trata com exímia cautela deste tema, ou seja, do Controle exercido pela Administração contra ato oriundo dela mesma, é a eminente DI PIETRO²⁶, afirmando não só a possibilidade como exaltando o dever da Administração assim o fazer.

Tem como alvo os atos antijurídicos (controle da legalidade)²⁷, inoportunos e inconvenientes (controle de mérito) originários da administração (não necessariamente do Executivo) confrontantes com as regras e princípios do regime jurídico administrativo.

A ordem jurídica prevê algumas modalidades de controle que rotulamos de genéricos em função da especificidade que iremos atribuir à modalidade social de se controlar, objeto do nosso trabalho.

Porém, tem o presente capítulo apenas o condão de anunciar a existência de muitos controles da Administração Pública²⁸; que estes controles, ainda dentro da

²⁶ "...controle constitui poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva; ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu.". (DI PIETRO, op. Cit. p. 488).

²⁷ "O controle de legalidade incide sobre os elementos constitutivos do ato administrativo - a competência, o motivo ou a causa, a forma, o objeto, o fim. Em princípio, o Controle de mérito somente ocorre em relação a atos discricionários: o conteúdo dos atos vinculados é inteiramente fixado pela lei. A discricionariedade é prerrogativa do poder administrativo: não está sujeita, ao controle judiciário, a menos que seu exercício seja ilegal. Se o ato da autoridade administrativa é uma escolha legalmente fundada, não há como o juiz interfira ou controle o exercício. No Direito Administrativo, o mérito opõe-se à legalidade: é o resultado prático do ato administrativo, o objetivo a ser por ele provido. É a conveniência, a oportunidade da ação administrativa... O vício do mérito pode induzir a vício de legalidade. Este comporta controle judicial, aquele não. O mérito consiste na oportunidade e na conveniência do ato em relação ao seu efeito ou resultado prático. O vício de mérito que implique erro de ordem jurídica possibilita o controle de legalidade. Aqui, é importante que se diga, este é um pensamento, que, não obstante carregue divergência doutrinária, ainda prevalece. Inclusive é o entendimento do STF. (PONDÉ, loc. Cit. p. 135.).

²⁸ "Nos Estados Unidos da América, o Congresso aprovou em 1970 o "Organized Crime act", estabelecendo penas rigorosas para os casos de crime de corrupção, fraude, tráfico de drogas e outros, e definindo-os como crimes federais sujeitos a repressão pelo FBI e à jurisdição federal. Dentre as penas mais rigorosas, além das prisões e multas, estão as de *forfeiture* e *property seizure*, que implicam perdas de bens em face do enriquecimento ilegal por meio do crime ou como compensação pelos danos causados. (BRINDEIRO, op. Cit. p. 329.).

idéia de freios e contra-pesos, encontram-se alojados no Legislativo, Executivo e Judiciário, cabendo, portanto, à própria Administração executá-los.

Mas, mais do que isso, demonstrar que estes controles feitos pela própria administração se mostram cada vez mais insuficientes para a implementação das prevenções e correções que se apresentam necessárias diante da nossa Administração de maneira que o controle pela sociedade esta cada vez mais em voga.

Desta forma, para que melhor possamos compreender o controle social da Administração, faz-se necessário ter ao menos uma idéia de como se comportam as formas de controle da Administração Pública tais como elencadas pela Constituição Federal.

Antes disso, porém, tentar-se-á dimensionar um pouco o contexto atual, sobre o qual é possível melhor visualizar como acontecem e como, pensa-se, irão ocorrer a participação e o controle social.

1.4. Contexto de transição do modelo de Administração burocrático para gerencial

Eis a primeira oportunidade para aplicarmos a preliminar distinção feita no primeiro capítulo deste trabalho, haja vista que redigiremos alternadamente sobre a Administração e o Estado.

Antes de ingressarmos propriamente no estudo do controle social da Administração, é preciso que assimilemos o contexto onde tem não só se desenvolvido como também podemos dizer, renascido a idéia de controle social da Administração Pública, contexto este pautado, sobretudo pela Reforma do Estado e da Administração ocorrida em alguns países já na década de 80 e no Brasil inicializada nos anos 90²⁹ com o advento da Constituição Federal.

Não significa dizer que o controle social nasce com Reforma, da mesma forma como não podemos deixar de concluir que as reformas acontecem em função da vontade da sociedade de acrescentar a sua participação, porém, é inegável que no contexto das reformulações pelas quais passam os Estados (de diminuição do Estado) e as Administrações, marca uma participação social na Administração cada vez mais acentuadamente.

Daí se justificar o presente tópico, posto de maneira que possamos entender a reforma da Administração que possibilita revelar, de maneira mais evidente, a aproximação da sociedade à Administração Pública.

Estamos, portanto, diante de um período de transição entre modelos de Administração Pública. Uma reformulação da idéia de estado que não nos permite, pelo menos por ora, saber qual será o seu desfecho. É evidente, pois, o anacronismo do sistema administrativo, a despeito das revisões e reformas recentemente

²⁹ PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 4ª Edição. São Paulo: Ed. Fundação Getúlio Vargas. p. 21.

implantadas³⁰.

Desde quando se começou a falar na reforma do Estado Brasileiro, cujo projeto oficial data de 1995, passou-se a estudar de que forma o Estado teria que ser alterado para desempenhar com maior eficiência os seus papéis enquanto membro componente e talvez o mais relevante da ordem mundial.

Em decorrência desse estudo, inúmeras reformas setorizadas e projetos de reforma afloraram no país, a exemplo da reforma administrativa realizada em 1998, que trouxe consigo mudanças estruturais tamanhas na Administração Pública.

A melhor contribuição para compreendermos o que seja a tão falada Reforma do Estado, talvez seja a dada pelo próprio Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado à época, BRESSER PEREIRA.

O então ministro anunciava de forma clara e objetiva o contexto em que se dão os novos contornos da Administração, as suas necessidades, os fundamentos, as suas explicações³¹.

São vários os efeitos constatados pelas mudanças estruturais e funcionais operadas do Estado, assim como as consequências geradas nos mais diferentes setores da sociedade com ela trazidas, sobre as quais não nos cabe redigir senão apenas lembrarmos. Tantas foram, que motivaram a escrita de obras e mais obras com conteúdos vastos acerca do tema, este que vem sendo debatido pelo menos há 20 anos Brasil à fora e há aproximadamente uns 14 anos Brasil à dentro, de sorte que, assim como fizemos com o nosso trabalho até o presente momento,

³⁰ “Nesse meio século pós-guerra, porém, houve maiores mudanças na vida nacional do que nos dois séculos precedentes. O desenvolvimento da ciência, da tecnologia e dos meios de transportes e comunicação de massa transformam o País. A população passou de 40 para 140 milhões de habitantes, a maioria – hoje – na área urbana. As relações humanas e jurídicas no Brasil contemporâneo são bem diferentes das existentes 50 anos (...) Com a Administração não foi diferente. As relações totais acabam, queiramos ou não, repercutindo diretamente na Administração Pública de toda a comunidade mundial. (BRINDEIRO, op. Cit. p. 326.).

limitaremo-nos a tecer algumas considerações que deflagrem as principais observações atinentes ao contexto de reforma do Estado e da Administração, não adentrando em discussões filosóficas, sociológicas, históricas etc, com intuito único de melhor visualizarmos a participação social na Administração Pública bem como o controle por ela praticado.

Inicialmente, merecem atenção as reflexões do ministro BRESSER que traduzem de forma precisa a necessidade do Estado dar um rumo diferente à sua administração³².

Por outro lado, servem-nos desde já para afastarmos aquela idéia muitas vezes trazidas pelas mídia e quase sempre pelos políticos de oposição de que se tratariam estas de medidas neoliberais.

Dando continuidade, é de se registrar atenção ao tão aprofundado cosmopolismo em que vivemos. Traços marcados por uma orientação econômica que visa essencialmente a liberdade nas relações de sua natureza, mas não só de sua natureza. Aprendemos, assim, com o professor IRINEU STRENGER, quando fundamenta a existência do Direito Internacional Público e Direito Comunitário³³.

Ainda que para explicar o Direito Internacional Privado ou o Comunitário, as sábias palavras do eminente servem para compreendermos o fenômeno da mundialização, das internacionalização das relações como algo da essência do homem; como alguma coisa sem a qual o homem não consegue viver, não diferente

³¹ PEREIRA ; SPINK, loc. Cit. p. 22/23.

³² “À medida em que se tornava claro que a proposta neoconservadora ou neoliberal de atribuir ao mercado toda a coordenação da economia e reduzir o estado ao mínimo não era realista, não correspondendo nem aos anseios da sociedade nem às necessidades das economias nacionais, a questão da reconstrução do estado e da reforma do seu serviço civil tornou-se central.” (id).

³³ “Não é característica do homem viver segregado ou isolado de seus semelhantes; ao contrário, a humanidade sempre revelou como tendência espontânea a necessidade de construir comunidades. Realmente, há um conjunto de circunstâncias histórico-sociais, um conjunto de condições objetivas, que corresponde ao surgimento de um povo que alcançou certo grau de evolução e que explica a necessidade de buscar direito que se aplique à complexa comunidade

no campo do Direito Administrativo. Esta característica humana foi ao longo dos tempos ganhando contornos marcadamente econômicos, acentuadamente no século XX e mais ainda na sua última década. Hoje podemos afirmar sem maiores preocupações quanto ao grau de veracidade, que as relações de natureza econômica são as que ordenam o mundo. E se orientam o mundo, não poderiam os Estados ficar de fora deste reordenamento.

Em breves palavras, a Reforma do Estado, oriunda de uma realidade econômica incompatível com os moldes dos quais era composto o Estado até então, trata-se em curtas palavras, de promover o ajuste fiscal, liberalizar o comércio, privatizar e desregulamentar diante de uma exigibilidade cada vez maior por parte dos cidadãos e diante de uma constatação unânime das falhas do Estado enquanto burocratizado³⁴, em suma, de enxugar o Estado, de diminuí-lo.

Soma-se para explicar o contexto atual na Administração o advogado SÉRGIO DA CUNHA, com sua conferência aos Advogados socialistas, nos idos de agosto de 1994³⁵.

É a reinvenção do Estado.

Aliada à idéia de Reforma do Estado, e até um dos seus elementos motivadores, está o perfil do cidadão no final do século passado e início deste. Inexoravelmente, os cidadãos encontram-se cada vez mais conscientes e informados sobre assuntos diversos. Com relação à Administração não é diferente. O povo enxerga que a Administração burocrática não mais corresponde às demandas que a

mundial inter-relacionada." (STRENGER, I. Direito Internacional Privado. 4ª Ed. São Paulo: LTR, 2000. p. 125).

³⁴ PEREIRA, L. C. B. e SPINK, P, op. Cit. p. 22.

³⁵ "Internacionalizada a economia, nasceu uma nova ordem mundial em que os oligopólios transnacionais possuem mais poder do que a maioria dos governos. Dominando as finanças, o processo produtivo e a mídia, eles têm condições de impor políticas aos parlamentos e aos executivos nacionais (...) Significa dizer que se a Administração dos Estados não acompanharem as mudanças que ocorrem no mundo, estarão fadadas às ruínas. (DA CUNHA, S. S. Estado,

sociedade civil apresenta e manifesta neste sentido. E assim, os cidadãos não deixam de exigir do Estado muito mais do que ele pode oferecer.

Outro elemento motivador da Reforma, é a escassez de recursos econômicos. As causas são várias, a começar pela própria ineficiência da administração dos recursos, as lacunas na suas fiscalizações etc, passando pela própria conduta do administrado que, cansado das falcaturas que marcam a Administração, corrupções, nepotismo, acaba sentindo-se no direito de implementar manobras esquivando-se do fisco entre tantas outras³⁶.

Ao pensar a conduta do administrado, no entanto, um pouco diferente o faz GERALDO BRINDEIRO³⁷, acreditando e apostando sobremaneira na formação geral do cidadão brasileiro.

Ainda sobre a mudança dos modelos, BRESSER PEREIRA escreve que: “À medida em que a proteção aos direitos públicos passava a ser dominante em todo o mundo, foi-se tornando cada vez mais claro que era preciso re-fundar a República, que a reforma do Estado ganhava nova prioridade, que a democracia e a administração pública burocrática precisavam mudar...”

sociedade e participação. Brasília: Revista de Informação legislativa nº128 outubro/dezembro 1995. p. 91.).

³⁶ BRINDEIRO, op. Cit. p. 332.).

³⁷ “Um autor francês já disse que o jeito brasileiro pode ser definido como “uma maneira engenhosa de tornar o impossível possível; o injusto, justo; o ilegal, legal” (vide C. Mozaré, *Les Trois Âges du Brésil*, 1954). Prefiro acreditar como Gilberto Freyre, que o jeito brasileiro, “é o talento para o compromisso, a chave para o sucesso do Brasil no desenvolvimento de uma sociedade moderna, forte e humana na América Tropical. A consciência coletiva dos valores morais e éticos inerentes ao cristianismo praticado no País – que repudia a corrupção – é uma realidade cultural brasileira ignorada apenas pelos cínicos. Evidente, não se trata de uma sociedade moralista e puritana. O jeito brasileiro, na verdade, como diria Gilberto Freyre, permite a convivência solidária da maioria num clima de liberdade e tolerância recíproca. A grande manifestação popular nos últimos meses contra a corrupção, na verdade, veio a demonstrar mais uma vez – como em muitas outras ocasiões na História do País – que não têm razão os que consideram a corrupção como parte integrante da cultura nacional. A cultura da corrupção é cultivada apenas por alguns setores decadentes da sociedade, contaminados pelo materialismo cético – que preconiza a vantagem a qualquer preço – e pelo poder ilimitado não submetido a controle social eficaz. Mas o elemento que mais influenciou foi a proteção do patrimônio público, o direito de que a propriedade do Estado seja pública, isto é, de todos e para todos, e não de alguns e orientadas para poucos. (id).

Eis o contexto de transição da administração burocrática para a gerencial³⁸. Este que, notadamente enquanto realidade prática, tem o condão de com maior nitidez mostrar a participação da sociedade na Administração Pública e para a qual já há disposições constitucionais várias que prevêem.

Este contexto de transição revela-se importante à medida em que além de instrumentalizar muitas das formas já previstas na Constituição de 88 de participação na sociedade, acentua-nas e mais do que isso, de maneira inovadora, traça novos contornos para participação social.

É o cenário dentro do qual se desenvolve gradativamente a idéia de controle social da Administração, intimamente ligada à gradatividade das informações absorvidas pelo seio social bem como do conhecimento do que seja o Estado, a Administração e o Governo; para que servem; qual o seu papel na sociedade; e assim por diante.

Assim, um contexto que permite-se visualizar a Administração com reais alterações. Onde a participação e o controle social ganham força ao passo que a

³⁸ "O modelo burocrático caracterizada pelo controle hierárquico, formalista, de meios, de procedimentos, que nasceu com o objetivo de evitar a corrupção e o nepotismo, para a gerencial, caracterizada por, além de desenvolver mecanismos para controlar estes aspectos desrespeitados da administração, tomar emprestados alguns avanços da Administração privada de negócios e aplicá-los à administração pública, reduzindo os custos, enxugando o Estado, descentralizando, delegando autoridade ao gestor público, controlando essencialmente o resultado, sempre pautada pela eficiência nos serviços e orientada para o cidadão. Por fim, a idéia central da reforma administrativa, portanto, sob a influência dos ventos da globalização, foi a de desburocratizar a máquina pública, criando condições para que a Administração pudesse prestar serviços de maior qualidade e de forma mais dinâmica aos administrados. Noutras palavras, as idéias de fundo que nortearam a aludida reforma foram as de ter uma Administração a serviço do público; uma Administração eficiente, ágil, rápida, pronta para atender adequadamente às necessidades da população, facilitando o combate à corrupção³⁸; uma Administração que preze pela economicidade, transparência e publicidade; uma Administração de resultados. Essas palavras introdutórias são necessárias para nos conduzir aos mecanismos criados pela reforma administrativa visando atingir esses inúmeros ideários reformistas. Com efeito, temos que as organizações sociais, as agências reguladoras e os contratos de gestão, por exemplo, surgiram para destravar, destrancar, dar fluidez à máquina administrativa do Estado, agilizando e dinamizando a prestação de serviços ao particular através da participação da sociedade na gestão da coisa pública, na administração do que Luiz Carlos Bresser Pereira e Nuria Cunill Grau chamam do "público não-estatal". (PEREIRA; SPINK, op. Cit. p. 28).

Administração, seja por imposição do poder econômico ou não, à luz da vontade do cidadão ou não, ou de uma necessidade qualquer, abre-se para a sociedade.

2. PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1. Participação social na Administração Pública – contexto e fundamento

Não há como se falar em controle social da Administração Pública sem antes refletirmos um pouco sobre a participação da sociedade na Administração Pública.

Todo controle advindo da sociedade requer uma participação social, mas é de se observar que nem toda a participação social configura-se controle³⁹.

CAIO TÁCITO, ao nos lembrar da evolução do Direito Público, que se iniciou com a tutela aos direitos individuais e liberdades do homem no século XVIII, passando pela proteção aos direitos sociais, tais como os relacionados ao trabalho, pelos direitos difusos ou coletivos, conclui que estamos na expectativa de uma nova geração de direitos humanos que tutele a segurança na vida comunitária e prestigie os princípios da solidariedade e da paz⁴⁰, em um ambiente em que cada vez mais a tendência é a da sociedade participar das decisões administrativas.

³⁹ É a hipótese, "..., por exemplo, do "cidadão colaborador entre outros.". (CLEVE, C. M. O Cidadão, A Administração Pública e a nova Constituição. Brasília: Revista de Informação Legislativa nº 106, abril/junho 1990. p. 84.). Com base em estudo do professor CLÉMERSON, aprende-se que existem formas de participação que não ensejam necessariamente um controle.

⁴⁰ "Cuida-se não mais de amparar o indivíduo, na garantia de sua clássica liberdade, ou ao cidadão, no acesso aos direitos políticos, mas de colocar sob o palio da lei e ao alcance de instrumentos processuais específicos, o consumidor, usuário ou diretamente a comunidade agredida sem condições adequadas de fruição de bens e serviços. E agora, já na iminência de um novo século, as inovações tecnológicas e a abertura de novos canais de comunicação, colocam em pauta a expectativa de uma nova geração de direitos humanos que permita a garantia de segurança na vida comunitária e prestigie os princípios da solidariedade e da paz sob a ótica de uma ordem jurídica evoluída em busca de um novo ponto de equilíbrio. A transição para o estado pluriclasse – em que, como observa MASSIMO SEVERO GIANINI, os parlamentos passam a atrair a presença de todas as classes sociais interessadas – é um desafio para os fundamentos do Direito Administrativo, como forma de relacionamento entre a Administração Pública e os administrados. O Direito Administrativo tende ao abandono da vertente autoritária para valorizar a participação de seus destinatários finais quanto à formação da conduta administrativa. O Direito Administrativo de mão única caminha para modelos de colaboração, acolhidos em modernos textos constitucionais e legais, mediante a perspectiva de iniciativa popular ou de cooperação privada no desempenho das prestações administrativas.". (TÁCITO, C. Direito Administrativo Participativo. Brasília: Revista de Direito Administrativo nº 209, julho/dezembro 1997. p. 2.).

A transformação da sociedade nos últimos momentos da História traduz uma mudança de essência nas relações sociais e institucionais.

Para usar as reflexões da ilustríssima CARMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA:

A postura do ser humano face a si mesmo e em relação ao outro fez com que se configurasse uma nova realidade política e daí surgisse uma nova sociedade renascida sob um novo pendore, e, ainda que mesmo em seu espírito e em sua vivência na busca de ser feliz, o ser humano se recoloca perante o mundo com o novo enfoque e percorrendo novos caminhos. Estes introduziram na andança histórica política do homem o fenômeno da socialização, que revela na dupla face da condição pessoal e da condição social do homem⁴¹.

A sociedade vive um momento em que além de superar o aspecto da individualização do ser humano, cuida de dar crescimento político ao homem, que aprende a fortalecer e realizar a sua individualidade no plano da convivência social plena, mais talvez, da partilha social de interesses e buscas de projetos, propostas e caminhos de realização.

E mais do que nunca, hoje se entende que um dos caminhos para uma real, legítima e eficaz administração pública, voltada para os anseios que superam o plano da individualidade, requer a participação da sociedade, a riqueza da sua pluralidade.

O também Professor desta casa RICARDO MARCELO FONSECA⁴², em

⁴¹ "No processo de socialização por que passa a humanidade constata-se uma substituição do interesse individual sobre o interesse coletivo, com a conseqüente alteração da individualização pela publicização da política e dos instrumentos sociais, institucionais e estatais utilizados para a busca de concretização dos fins tidos como próprios em dado momento por determinado povo. Na segunda versão do fenômeno de socialização vivenciada pela humanidade no presente, nota-se, como consecutivo daquela primeira manifestação, o revezamento das senzas tradicionais trilhas para o cumprimento dos objetivos postos, passando-se para o plano transindividual na luta pela realização dos interesses. (ROCHA, op. Cit. p. 75.).

⁴² "Partindo-se da premissa que é necessário colocar tudo em dúvida, metodicamente, DESCARTES coloca em cheque toda a tradição cultural, todos os saberes que foram transmitidos, como também todas as crenças que são adquiridas pelos sentidos: é necessário duvidar de tudo para a partir daí reconstruir, pela razão, o caminho que leva as certezas." (FONSECA, R. M. Modernidade e Contrato de Trabalho. Do sujeito de direito à sujeição jurídica. São Paulo: LTr., 2001. p. 59.).

estudo sobre a subjetividade moderna, oferece-nos explicação em DESCARTES, para a racionalidade moderna, que pode ser resumida pelo questionamento e não pelo conformismo.

A forma de se administrar modifica-se, pois em função das alterações havidas com os seus elementos, sobretudo, do homem (povo), já que como nos ensina WOLKMER, com a sua teoria da necessidade, “ Na singularidade da crise que atravessa o imaginário instituído e que degenera as relações da vida cotidiana, a resposta para transcender a exclusão e as privações provêm da força contingente de novos sujeitos coletivos que, por vontade própria e pela consciência de seus reais interesses, são capazes de criar e instituir novos direitos.”⁴³

Eis o que justifica as mudanças havidas no tocante à participação da sociedade na Administração Pública, notadamente com o advento da Constituição Federal, responsável por registrar em várias passagens os traços não só reveladores da possibilidade autorizadora da participação, mais do que isso, da vontade efetiva, real, da sociedade assim o fazer diante de uma necessidade constatada, mecanismos estes à disposição da Democracia Participativa.

E ao fim, para atribuir ao Direito a responsabilidade pela instrumentalização para o atingimento das necessidades humanas, WOLKMER lembra que a sociedade e a administração devem ser redimensionadas segundo o pluralismo comunitário-participativo, cuja fonte é o próprio homem. O sentido do homem aqui, não é o individualizado, mas sim o homem coletivo.

Transfere-nos a idéia, portanto, o renomado professor, que o direito (não somente o Administrativo), fruto da vontade humana plural diante de uma necessidade geral, destinado à consecução dos anseios da sociedade de um determinado lugar, deve ser redimensionado com olhos na participação da

⁴³ WOLKMER, op. Cit. p. 275.

sociedade em nível de ações coletivas que representem a liberdade emancipada do homem moderno⁴⁴ e não que advogue para poucos, segundo a vontade de alguns, diante de necessidades singulares, como vem flagrantemente ocorrendo com a nossa Administração Pública.

Podemos vislumbrar neste aspecto, que, tanto a construção das ferramentas já existentes à disposição da Administração como formas de controle genérico quanto as de marco social, das quais, muitas delas, não obstante consignadas na Constituição Federal, ainda não têm a força necessária, são indistintamente fruto da vontade da sociedade diante de uma necessidade de superar algum obstáculo em determinado contexto. Cabendo, portanto, a ela, levando-se em conta as dificuldades existentes, avaliar a dimensão e construir não só o controle, a participação, a democracia, mas também a própria Administração Pública, consoante a sua vontade. A vontade coletivizada, geral.

⁴⁴ "...a formação de sujeitos coletivos e a ampliação de focos de poder social autodeterminados, num espaço de invenção democrática se processam, concomitantemente, com a subversão contínua do estabelecido, com a reivindicação permanente do social e do político e a criação ininterrupta de novos direitos, que vão se refazendo na circunstancialidade das situações, direitos que vão se definindo a cada momento. (WOLKMER, loc. Cit. p. 280.). Para notarmos que a participação da sociedade é algo que não pode ficar à mercê da própria Administração. É uma reivindicação da sociedade participar da Administração. Há previsão Constitucional, não havendo qualquer razão para que isso não venha a ocorrer.

2.2. Participação social na Constituição Federal de 1988

Este ponto serve para se analisar os meios através dos quais é dado ao cidadão participar da Administração da coisa pública, em função dos dispositivos constitucionais vigentes.

Para isso, enalteçamos e usaremos como base o artigo elaborado pelo Professor desta casa CLÉMERSON MERLIN CLÉVE⁴⁵: "O cidadão, a administração pública e a nova Constituição."

Ensina-nos, que a "democracia não deve ser vista apenas à luz da representatividade. A cidadania vem exigindo a reformulação do conceito de democracia, radicalizando, até, uma tendência, que vem de longa data. Tendência endereçada à adoção de técnicas diretas de participação democrática."⁴⁶

Existem formas de participação do cidadão na Administração Pública que são novas. A Constituição Federal de 1988 se refere a algumas delas. Outras, entretanto, são tradicionais. Vejamos:

A primeira manifestação delas trata-se da participação eleitoral. O art. 1º da Carta Maior dispõe que "todo poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente". Afirma CLEVE, "O constituinte, embora com cautela, abriu as portas do estado brasileiro à democracia participativa."⁴⁷

Mas se aos olhos do eminente jurista a constituinte foi cautelosa,

⁴⁵ "Trata-se de chamar atenção à possibilidade de participação direta do cidadão no universo decisório do Estado. Participação direta quer significar aquela não operada por meio de mandatários eleitos, ou entidades intermediárias entre o particular e o Estado. O mundo ocidental caminha para a conclusão da síntese entre a democracia representativa e a democracia direta. Estados ocidentais têm incorporado aos seus estatutos políticos a possibilidade de participação direta do cidadão no universo político. (CLEVE, op. Cit. p. 83.).

⁴⁶ "Vivemos hoje um momento em que se preocupa somar a técnica necessária de democracia representativa com as vantagens oferecidas pela democracia direta. Abre-se espaço então, para o cidadão atuar, direta e indiretamente, no território estatal." (id).

entendemos que hoje, decorridos dez anos, sobretudo com as Reformas que se perfazem, a perspectiva democrática de participação é trabalhada como nunca. Ou se, a referida reforma não trouxe novos caminhos para esta modalidade de democracia, é inegável que diante do seu contexto, aumenta gradativamente a intensidade como a sociedade intervém na Administração, ainda que com base nas já existentes formas de participação autorizadas pelo ordenamento.

A participação, portanto, através do voto seria a primeira possibilidade aventada pela nossa Constituição. Com comparecimento às urnas para depositar a sua vontade, a sociedade teria então o poder de participar da Administração Pública à medida em que são quem escolhem os administradores pelo sistema eletivo.

A segunda forma de participação social na Administração Pública prevista na Constituição Federal consiste naquilo que o Professor MERLIN CLEVE denomina de “agente de poder”⁴⁸.

O art. 37 da Constituição Federal garante a todos os brasileiros o acesso à ocupação de cargos, empregos e funções públicas, desde que preencham os requisitos estabelecidos em lei.

Esta é uma forma de participação da sociedade na administração. Aliás muito comum, eis que a maioria dos administradores é composta por membros da sociedade civil que passaram em concursos públicos ou foram indicados para cargos em comissão.

A terceira figura é o “colaborador”. O cidadão pode participar da Administração colaborando com ela. É, portanto, uma forma de participação social.

⁴⁷ CLEVE, loc. Cit., p. 83.

⁴⁸ O agente de poder seria o cidadão que de forma ou outra, participe diretamente da administração enquanto agente público.

É o caso, por exemplo, de haver surtos de grande envergadura, de doenças que devem ser combatidas rápida e energicamente. Nestas circunstâncias, quando a Administração não tem estrutura pessoal para o combate, nada impede que a sociedade na forma de colaboradores, contribuam para a resolução. Ou ainda contribuindo com dinheiro entre tantas várias outras possibilidades. Aqui podemos enquadrar o voluntariado em geral.

Outra modalidade de participação na forma de colaboração, podemos entender a participação em conselhos ou colegiados de órgãos públicos. O Conselho de Contribuintes, por exemplo. Ou ainda a espontaneidade do cidadão diante de catástrofes e calamidades⁴⁹.

A Constituição Federal versa expressamente sobre a delegação de serviço público a particulares. No nosso sistema, a concessão⁵⁰, permissão e autorização.

Apresenta-nos ainda o ensaio, como modo de participação social na Administração o “cidadão seduzido”.⁵¹ Os art. 174 e 170 da Constituição Federal consagram o cooperativismo e o associativismo de empresas.

Outra espécie é o direito à petição prescrito no art. 5º, XXXIV. O referido artigo assegura a toda a sociedade o direito de petição ao poder público em defesa

⁴⁹ “O trabalho do cidadão ao lado da defesa civil nos casos de catástrofes e calamidades. A prática de mutirões realizados em todo os país na reconstrução de obras públicas.” (id). Podemos somar ainda as contribuições de organizações paralelas à Administração que de maneira ou outra acabam participando. Falamos das pastorais, entre outros movimentos em prol das causas sociais.

⁵⁰ “...os serviços concedidos são executados pelo particular mediante delegação contratual ou legal. A permissão e a autorização constituem delegações por ato unilateral da administração, aquela, com maior formalidade e estabilidade para o serviço; esta, com mais simplicidade e precariedade na execução.”. (CLEVE, loc. Cit. p. 85.). para termos uma idéia.

⁵¹ “Cabe referir a realização conjunta - o particular/cidadão e o Estado – de finalidades públicas. É o caso da provocação dos particulares por meio de estímulos e orientações para a prática de atividades de interesse público. Para responder às necessidades cada vez mais numerosas e diversificadas dos cidadãos, os poderes públicos foram levados a multiplicar os serviços públicos clássicos. Os modelos de gestão destes serviços são complexos. Daí a importância da iniciativa privada, que pode espontaneamente ser encorajada segundo o interesse geral requerido, mediante estímulo ou não, tais como isenções fiscais, créditos facilitados. (id).

de direitos ou contra a ilegalidade ou abuso de poder⁵².

A dimensão participativa da sociedade na administração dos interesses da coletividade aparece também sob a forma de provocação de censura, quando utilizada a ação popular⁵³. Previsão do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal.

A Ação Popular, na linguagem de NAGIB SLAIBI FILHO⁵⁴, “é instituto processual civil, outorgando a qualquer cidadão como garantia político-constitucional, para a defesa de interesse da coletividade, mediante a provocação do controle jurisdicional corretivo da ilegalidade de atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico-cultural”, sendo útil à desconstituição do ato estatal lesivo e ilegal e à condenação dos responsáveis e beneficiários à indenização”.⁵⁵

Faz menção ainda o Professor CLÊMERTON à Ação de inconstitucionalidade genérica ou por omissão e a ação civil pública, como mecanismos postos à disposição da sociedade para o exercício do controle popular sobre os atos da administração, ainda que mediadas pelas entidades às quais a Constituição atribui legitimidade para o fazer, os partidos políticos com representação no Congresso nacional e da associação constituída há pelo menos um ano e que tenha como finalidade a proteção ao meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico etc.

Continuamos a discorrer apontando para a mais evidente forma através da

⁵² “O direito de petição possui uma dimensão democrática, na medida em que assegura, a todos, por meio de petição, o acesso ao aparelho de Estado para o fim de reclamar qualquer providência, inclusive a responsabilização de funcionários pela prática de abuso de poder. O cidadão provoca a atuação dos mecanismos de censura sobre os atos ilegais da administração pública. Não podendo a administração se furtar a responder a uma petição devidamente protocolada.” (Ibid. p. 87.).

⁵³ “Dispõe o art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal que “qualquer cidadão é parte legítima para propor Ação Popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, isento de custas judiciais e ônus de sucumbência.” (id).

⁵⁴ SLAIBI FILHO, N. Anotações à Constituição de 1988. Rio: Forense, 1989. p. 282.

⁵⁵ CLEVE, op. Cit. p. 88.

qual se percebe a vontade do legislador constitucional em atribuir à sociedade de maneira direta a intervenção na Administração.

O art. 14 da Constituição Federal traz consigo o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

JOSÉ AFONSO DA SILVA⁵⁶ coloca as distinções necessárias para a compreensão do plebiscito e o referendo.

O art. 61 da Magna Carta, é quem regula a iniciativa popular. Enuncia o referido artigo que “iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional distribuídos pelo menos em cinco estados com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

A participação de fato é tida como uma maneira segundo a qual a sociedade participa da Administração Pública. Lembra CLEVE⁵⁷, que é “aquela não regulada ou não admitida pelo direito, mas que, por uma razão ou outra, acaba por influenciar a atividade administrativa”.

É uma hipótese não aventada expressamente pela Constituição Federal. Porém, sob o ângulo sistemático de análise, não há como se operar qualquer restrição a esta modalidade de intervenção quando implícita (apesar de entendermos que não deva ser aceita por afrontar ao princípio da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade) ou quando pública e legítima.

⁵⁶ “Plebiscito é a consulta popular que visa decidir previamente uma questão política ou institucional antes de sua formulação legislativa, ao passo que o referendo versa sobre aprovação de textos de projeto de lei ou de emenda constitucional já aprovados; o referendo ratifica ou rejeita o projeto aprovado; o plebiscito autoriza a formulação da medida requerida.” (SILVA, J. A. da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 5ª Edição. São Paulo: RT, 1997 p. 126.).

⁵⁷ *ibid.* p. 95.

O grande exemplo desta participação são os movimentos de cunho social⁵⁸ como o MST, Movimentos gay, movimentos contra as privatizações (COPEL) por exemplo, entre tantos outros.

Outras modalidades de participação são as elencadas nos art. 5º, XIV, XXXIII, XXXIV e LV, 10, 11, 187, 194, VII, 198, 204, 206, VI, 216, 225, 227, 231, da Constituição Federal.

A moderna tendência do direito público, pela análise dos dispositivos constitucionais que prevêm a participação da sociedade na Administração, à luz do pensamento de CAIO TÁCITO, revela: "...a transição do Direito Administrativo que, absorvendo a ação participativa dos administrados, valoriza o princípio da cidadania e coloca o indivíduo e a empresa em presença da Administração Pública, como colaboradores privilegiados para a consecução do interesse público.

De outra parte, ao lado da participação popular acolhida na lei, assistimos, em tempos presentes, às formas espontâneas ou dirigidas, de participação popular à margem da lei, em explosões de carência coletiva dos sem terra e dos sem teto."⁵⁹.

Estas são, portanto, as principais formas consagradas pela Constituição Federal que garantem a participação da sociedade na Administração Pública. Como se vê, bastantes em forma, faltando, no entanto, a materialização dos seus respectivos usos por parte da sociedade bem como a maior e melhor informação, divulgação das suas existências pela Administração bem como melhor instrumentalizá-los, da mesma forma como o deveria ser com a iniciativa privada detentora dos meios com os quais se é possível também fazê-lo, como são as televisões, os rádios, jornais etc, em fim, os veículos de comunicação de massa.

⁵⁸ "Os movimentos populares, os movimentos sociais reivindicantes, as manifestações de rua acabam por influenciar a decisão administrativa. Essa forma de participação tem ocorrido com frequência no quadro da crise pela qual passa o Estado brasileiro." (id).

⁵⁹ TÁCITO. Op. Cit. p. 6.

3. Controle Social da Administração Pública

3.1. Controle social: fundamentos prático, jurídico e teleológico; na Constituição Federal de 1988;

Para o desenvolvimento do presente tópico, é preciso que se parta de alguns pressupostos contextuais dos quais não nos é dado afastar para que possamos compreender melhor o controle social.

Trata-se os desvirtuamentos dos interesses públicos pelos administradores que, são deveras freqüentes, ou seja, a flagrante crise de legitimidade relatada pelos inúmeros escândalos que marcaram a nossa administração notadamente nos últimos anos; a Reforma do Estado em execução tem como meta a aproximação da sociedade à administração pública até como traço da administração moderna diante da carga de informação que tem o administrado; a diminuição do Estado, fato que acaba naturalmente por transferir o controle diretamente à sociedade; os cidadãos estão cada vez mais informados dos seus direitos e aptos a aproximarem-se da administração, brigarem pelos seus interesses; há mecanismos dispostos pelo ordenamento que permitem a prática do controle social; é da essência do estado a defesa dos interesses da sociedade; os patrimônios públicos assim como os recursos estão cada vez mais escassos; os recursos privados estão cada vez mais escassos (crise geral e até inexistente distribuição de renda); os controles convencionais da administração, diante deste cenário turbulento onde os atores cada vez mais confundem os fins a que se destinam os recursos públicos, não se mostram suficientes para a implementação de uma eficácia plena no diz respeito aos controles convencionais, entre tantos outros motivos.

Muito embora fixados muito próximos um do outro, a participação social na Administração Pública não se confunde com a idéia de controle social da Administração Pública.

Já vimos que enquanto todo controle social implica necessariamente uma participação da sociedade na administração, nem toda a participação social é operacionalizada na forma de controle. Seria este uma espécie daquela.

O nosso ordenamento, tal como estudado nos tópicos anteriores., admite a modalidade de participação da sociedade na Administração na forma de controle social, enquanto mecanismo a serviço da democracia participativa.

Utilizando-se do estudo elaborado sobre a participação social, permitimo-nos avançar no estudo propriamente do Controle Social, tal como entendido, exaltando as principais formas de manifestação.

Cabem aqui as sábias palavras do professor JUAREZ DE FREITAS⁶⁰ acerca do papel do controle social na Administração contemporânea.

Ou seja, pensamos que sozinho não exerça papel tão relevante quanto complementar das modalidades de controle exercidas pela própria Administração Pública.

Tem uma atuação que não se arvora em substitutiva ou excludente das demais modalidades de controle dos atos, contratos e procedimentos da administração, servindo, por assim dizer, para energizá-las e de certo modo, transcendendo-as, sem ostentar ou pretender superioridade de qualquer natureza.

⁶⁰ "A democracia é o mais eficiente dos regimes para vencer a eficiência do arbítrio e da corrupção. Bem por isso, cabe eleger, de plano, a premissa de que se mostra essencial promover o aprofundamento do controle democrático do exercício do poder público, sem exagero de crer que a participação popular, por si só, tenha o condão de curar todos os males. Trata-se, apenas, de corroborar a idéia de que o exercício superior da cidadania suscita aumento sensível e benfazejo da probabilidade de abstenção das condutas mórbidas e deletérias da coisa pública. (FREITAS, J. O Controle Social do Orçamento Público. Porto Alegre: Notadez. Interesse Público nº 11, 2001. p. 13.).

Lembra FREITAS⁶¹, ao referir-se ao controle social da Administração Pública: “um precioso meio de tornar mais real a democracia formal.”

Ainda permitindo-nos utilizar as reflexões de JUAREZ DE FREITAS:

...quanto maior o controle social, maior a tendência de acerto na escolha e na hierarquização das prioridades comunitárias. Em outras palavras, a participação fiscalizatória direta guarda pronunciada e rica propensão de tutelar mais adequadamente a higidez da ação estatal simultaneamente em termos éticos e de eficiência. De outra parte, se está certo que o maior engajamento popular não substitui as mediações tradicionais, também se revela indubitável que contribui para alastrar a noção de que os vícios de improbidade e de escolha equivocada das metas não são erros que se cometem apenas contra o aparato estatal, senão que também - e principalmente - contra a vontade pública exercida no jogo, nem sempre cooperativo, da democracia vigente. Neste quadro, temos de louvar, enaltecer e, sobretudo, purificar os instrumentos ora disponíveis que, na perspectiva da maioria, a consciência de que, em instância última, cada um é, em certo modo, legislador universal do destino e, destarte, deve assumir, com o máximo de vigor, os encargos inerentes à semelhante condição.”⁶²

A mesma doutrina serve-nos de base para entender juridicamente o que seja o Controle Social⁶³.

Logo, compreendemos o controle social, pois, além das noções discorridas no ponto que cuidou do controle genérico, cabem-lhe como uma ação permanente e voluntária exercida por cidadão ou por entidades legalmente organizadas e com legitimidade para os representar visando à supervisão popular plena do uso ou aplicação dos recursos públicos, especialmente quanto à obediência aos princípios constitucionais.⁶⁴

O controle social justifica-se, portanto, na proporção em que, vertente impeditiva oriunda da sociedade, aos abusos e controladora dos resultados das opções do administrador (quando se tratar de ato discricionário).

⁶¹ FREITAS, loc. Cit. p. 15.

⁶² Ibid. p. 13.

⁶³ “...exercício do direito de fiscalização, por intermédio da participação popular, da atividade pública quanto à eficiência e à observância dos limites estabelecidos pela Constituição. FREITAS. loc. cit. p. 14.).

⁶⁴ Já consignados neste trabalho no ponto 1.2.

Dissemos inicialmente que não se confunde com participação, mas sim que é uma espécie desta. Expliquemos por que.

Partindo da premissa já exposta no tópico anterior, qual seja, a participação social na Administração, é possível se compreender quando a participação social na administração não tem o condão de controlar.

Naquele momento abordamos, por exemplo, o cidadão colaborador. Este cidadão, tal como visualizado⁶⁵, enquanto participante da administração, não visa proceder a qualquer modalidade de fiscalização senão apenas contribuir para a prática de alguma conduta à Administração. A sociedade que, quando presta socorro a famílias desabrigadas, contribui para a reestruturação de casas destruídas por abalos quaisquer gerados pela natureza, por exemplo, não tem a função de controlar a Administração, se não apenas participar na forma de colaboradora.

Assim, pois, sempre que a sociedade de alguma forma, tal como as elencadas no tópico 2., do presente estudo, tiver o poder de se manifestar objetivando a correção ou a prevenção de ato da administração ou da atuação Administração Pública que venha de alguma maneira infringir normas jurídicas sistematizadas vigentes, sejam elas de natureza constitucional ou não, são passíveis do Controle Social.

Podemos, portanto, sim entender o controle social como sendo o exercício de todas as formas de participação social na Administração Pública que ensejem uma correção ou uma prevenção, afastando-se, portanto, as participações de cunho colaborador (espontaneamente ou não), entre outras, que não ensejam uma conduta corretiva (preventiva e repressiva).

⁶⁵ “O trabalho do cidadão ao lado da defesa civil nos casos de catástrofes e calamidades. A prática de mutirões realizados em todo os país na reconstrução de obras públicas. (CLEVE, op. Cit. p. 85.).

Podemos então saber quais as formas que a Constituição Federal proporciona à sociedade para controlar os atos da Administração pública, passando os olhos no ponto 2.1. discorrido.

Logo, concluir que o controle social emerge como um imperativo de estatura constitucional que visou universalizar a democratização do poder, tornando-o mais visível e confiável. E assim deve ser respeitado.

Da mesma forma, todavia, entendemos não bastar encontrar-se esposado inerte no texto constitucional, necessitando, pois, e é até da sua essência, que a sociedade o execute de maneira cada vez mais incisiva utilizando-se dos mecanismos existentes.

Ao alento da respeitada CARMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA⁶⁶, “Não é o direito caduco de um Estado morto e mumificado, posto à celebração de juristas encastelados em torres de livros passados. É o direito da vida da sociedade, com nomes gastos pelo uso, mas redivivos pela instância social e verdade humana do que com ele se busca sob os auspícios necessários de uma nova sociedade.”

Cabendo à Administração Pública imprimir o máximo de transparência às ações públicas, utilizando-se dos meios de comunicação em geral⁶⁷; criar modos de melhor operacionalizar os mecanismos que permitam o acesso da população às informações, promover iniciativas que estimulem a organização popular com vistas ao acompanhamento, à fiscalização e à avaliação dos programas governamentais e não buscar o afastamento da sociedade (ora, se o administrador é de coisa pública e só tem razão de ser enquanto feitor da vontade da sociedade, para o que inclusive é pago, não há porque esquivar-se ao longe dela), criar espaços públicos plurais de formulação, negociação e decisão das políticas públicas.

⁶⁶ ROCHA, op. Cit. p. 80).

Como ponto de partida, e em perfeita concordância com os princípios constitucionais, mais do que efetivamente é na prática, propomos que o direito de participação do cidadão, individual ou coletivamente, seja disseminado, facilitado, estimulado, respeitado e considerado quase sagrado, com previsão legal de sanções severas para os gestores e agentes públicos que assim não o considerem. Igual atitude de respeito deve estender-se ao trato com os dados e informações relativos à opinião pública.

Igualmente a implementação e o aperfeiçoamento de vários mecanismos que facilitam o acesso dos cidadãos às informações necessárias ao exercício do controle social, obrigando o Poder Público ao cumprimento mais efetivo do princípio constitucional da publicidade, tal como proporcionar às repartições, divisões de informações compostas por computadores que armazenem todas as informações para que qualquer cidadão (mesmo os sem condições), possa ir até lá e consultar os andamentos dos projetos (legislativo), dos programas de governo que estão sendo executados (nas secretarias de estado, por exemplo), os orçamentos, os gastos, ou ainda disponibilizar na Internet dados sobre aquilo que em média, mais o povo procura saber, relativos à Administração Pública.

A final de contas, a Administração Pública, socializada não deve ficar restrita à estatalidade que o faz instrumento do administrado no papel escrito em forma e com nome de lei, mas à finalidade que torna o indivíduo centro do processo de realização efetiva e perfeita da justiça.

Oportunas para terminar a bela frase construída pela Professora CARMEN LÚCIA⁶⁸:

⁶⁷ tais como a Internet, a televisão, as rádios (como o faz hoje com a Voz do Brasil);

⁶⁸ ROCHA, op. Cit. p. 80).

A relação de administração neste novo direito administrativo não é uma relação distanciada do que não é o senhor, é antes a relação direta do titular do poder público em sua contingência do momento com o gosto do seu sangue e a cor do seu sonho. O poder público não é mais, no Estado socializado, o administrador de promessas oferecidas na lei, mas o pagador das promessas que nela se contém. No Estado realizador dos ideais da sociedade, a administração pública é a atividade de vivificação da lei, tornando concreto o pensado pela sociedade, fazendo verdade o que é idéia legalizada, transformando em matéria o sonho dos únicos verdadeiros titulares do poder.”

O controle social, logo, deve ser pensado não à luz da letra fria da lei, senão como algo que foi criado pela sociedade em função de uma necessidade real que se verificou em determinado momento histórico.

Desta sorte, manifesta-se como uma realidade diante do atual contexto. Formal e material. Entretanto, ainda que figure com razoável extensão em nosso ordenamento enquanto realidade formal, a sua realização material ainda é limitada e lenta.

Também, de outro ângulo, não se pode negar que nos últimos anos a materialização do controle é algo que vem crescendo. A Constituição Federal é marco histórico que demonstra suficientemente as proporções como ele é apresentado ao cidadão, estas formas que, no entanto, não conseguem, sozinhas, atingir o seu alcance maior, faltando ainda uma política da Administração para melhor implementar aparelhos que permitam o cidadão utilizar. Da mesma maneira, ao particular, na forma como já anunciamos no tópico 3.2. E principalmente da mobilização da própria sociedade no sentido de primeiramente pensar o problema, discuti-lo para então tomar a decisão mais adequada e ponderada, já que é a sua vontade que deve prevalecer.

4. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

4.1. Realidade contextual, formalidade Constitucional e dependência social

Cumpra inicialmente, a título ilustrativo sabermos de quando é a idéia de Democracia Direta. Para isso, recorremo-nos ao professor da Universidade Federal do Ceará, DIMAS MACEDO⁶⁹.

Informa-nos o brilhante docente que:

...a instituição foi uma experiência da Grécia Clássica, não obstante, foi no século XVIII, o século por excelência de abrangência de idéias políticas e da filosofia política, que emergiram e se estabeleceram as polarizações e os dissídios doutrinários em torno do assunto e da descoberta de que a complexidade do Estado moderno era certamente o entrave maior à sua mais completa realização⁷⁰.

Deixando de lado o aspecto histórico do instituto, não pela sua relevância, por que assim o é e muito, mas por porque mais importante para nós é sabermos como se apresenta diante da Constituição Federal de 1988, como se relaciona com as idéias de participação social na administração pública bem como à de Controle Social.

No Brasil nós não temos um modelo de democracia exclusivista, seja direto, seja representativo. As noções que apresentamos no curso do presente trabalho imbricadas à noção de participação e controle, interseccionam à idéia de democracia representativa, não obstante apresentarem-se por tantas e de várias maneiras às quais já possibilitamos verificar anteriormente.

Para simplificar, o nosso sistema não admite um ou outro modelo exclusivamente, operando-se com os dois juntos, o que alguns autores denominam

⁶⁹ MACEDO, D. A democracia direta e a Constituição. Brasília: Revista de Informação Legislativa nº 120, outubro/dezembro 1993.

⁷⁰ MACEDO, Ibid. p. 83.

de modelo misto. A união da democracia representativa com a participativa.

A latere esta discussão sobre o sistema brasileiro, fato é que ele admite a forma participativa de democracia, esta que importa ser estudada.

Importantes o registro da socióloga e cientista política, VICTÓRIA BENEVIDES, sobre o tema⁷¹.

A propósito, se já concluímos que o controle social está manifestamente respaldado em nossa Constituição, podemos considerá-lo ainda um mecanismo a serviço da democracia direta na proporção em que é responsável por toda uma movimentação da sociedade em torno da administração, permitindo-na invocar diretamente a máquina administrativa.

Acentuadamente no Brasil, que vive uma crise eminentemente estrutural⁷², onde a sociedade exige do poder constituinte da nação, a Constituição é exaustiva em alternativas para que o povo possa concretizar as suas aspirações mais legítimas, através da sua interferência em todas as principais discussões legislativas e governamentais.

Da análise do estudo da participação social e do controle, concluímos que a democracia direta em nossa Constituição é, portanto, uma realidade. O voto, a Ação Popular, a colaboração, o direito à Petição, etc., previsões constitucionais, são institutos que servem à democracia participativa.

Porém, esta realidade é prevalentemente formal na medida em que apesar de serem vastos os campos de interferência na Administração, a Administração

⁷¹ "...a nova Constituição Brasileira, promulgada em 5 de outubro de 1988, admite a combinação de formas de democracia direta co democracia representativa. (BENEVIDES, V. A Cidadania Viva. Tese de livre docência. USP. São Paulo: Revista de Informação Legislativa nº 120, outubro/dezembro 1993. p. 84.).

⁷² MACEDO, loc. Cit. p. 87.

Pública e a sociedade civil ainda são morosas na sua materialização, acomodando-se por motivos vários.

Além, contudo, de contrapormos idéias em torno da democracia participativa, é preciso que levemos em conta o seu aspecto prático. Vale dizer, se temos hoje uma Constituição que é responsável por assegurar à sociedade uma gama enorme de possibilidades de participação na administração pública, seja via controle ou não, respaldadas juridicamente com exaustão. Falta agora serem implementados os contornos práticos de realização. Extraírmos a essência da formalidade constitucional em si impregnada para se tornar uma realidade social instrumentalizadora dos idéias da sociedade, seja com prática de políticas revolucionárias neste sentido de maneira que possamos inverter a visão totalitária da soberania e da representação, seja não, desarmar a elite reacionária que não aceita sequer discuti-la.

Para usar ainda DIMAS MACEDO⁷³:

Se a democracia direta, para alguns, parece uma realidade difícil de ser mensurada e se para outros ainda configura uma ilusão descolorida e abstrata, não podemos nunca esquecer que ela é detentora de sua consistência teórica e que um dia ela foi uma forma de governo cuja viabilidade não pareceu lícito a ninguém até o momento discordar. No mais, eu gostaria de humildemente encarecer que não se pode construir uma nação julgando-se que são inatacáveis a ideologia e a cristalização das suas estruturas, mormente quando cimentadas com os modelos corruptos e de abomináveis privilégios.

A questão que se põe, é que nem sempre a teoria é de fácil aplicação prática. Como toda transformação social, a adoção de uma Administração Pública moderna - absolutamente comprometida com o cidadão, amplamente eficiente e submetida a controle social – demanda tempo.

A sociedade e o próprio Estado precisam de um tempo de adaptação e

⁷³ MACEDO, loc. Cit. 87.

conscientização para assimilarem as novas idéias, novos conceitos e novas formas de se viver. É o que ocorre com a concepção de controle social diante do gradual afloramento da idéia de democracia participativa.

Muito embora a participação social conceda maior legitimidade e eficiência à ação estatal - pois as decisões públicas compartilhadas com os seus destinatários são cumpridas com mais empenho e com menos resistência, ao menos em teoria - sabemos que não é fácil executar este tipo de controle numa sociedade tão arraigadamente presa a controles públicos realizados pela própria Administração com tanto sucesso como se espera. Mas por outro lado, temos plena convicção de que à administração e muito menos à sociedade, muito embora absorvam-se alguns encargos, gradativamente ampliar os seus contornos participativos, ao revés, é uma experiência que vem se mostrando muito positiva.

A idéia de controle social, portanto, já foi lançada. No entanto, não se espera que seja assimilada imediatamente. Só o tempo e o grau de esforço conjunto dos administradores e administrados nos irá dizer se esse tipo de controle tem chance de vingar no Brasil (ao que parece, arriscamos dizer que terá). O certo é que, ainda que não tenha o controle social eficácia plena, desde já é possível diagnosticarmos nele ou vermos representada uma flexibilização no modelo de Democracia prioritariamente vigente para transferir relevância cada vez maior à democracia participativa. É um instrumento em força da democracia direta. Se com o tempo, mecanismos de controle social começarem a se desenvolver mais e mais do nosso ordenamento (onde muitos se encontram apenas por uma questão de estética), se espera, e não há dúvidas que, aos poucos, a democracia participativa se ampliará e os ventos tendem a arrastá-la ao seu lugar merecido, qual seja, o mais alto topo da nossa Administração Pública.

E mais, podemos concluir que este controle reproduz com precisão os novas linhas que vão sendo dadas à figura da democracia. Renasce uma perspectiva de

democracia, que retrata o cidadão mais próximo da Administração, que por sua vez, é cada vez mais voltada aos interesses dos cidadãos. À Administração Pública nos moldes como se transforma, não há como não corresponder uma gradativa flexibilização do paradigma democrático representativo em homenagem ao participativo. Um progressivo desenvolvimento que sem dúvidas caminha em busca pelo menos da mais legítima democracia. A final, se a própria sociedade passa a participar da Administração geograficamente mais próxima, não há como se negar que, ao menos em tese, possamos ter uma legitimidade inquestionável e uma democracia comprometida com os anseios da própria sociedade.

Em se tratando de democracia participativa, melhores são as palavras do Professor PAULO BONAVIDES⁷⁴, sobretudo ao lhe atribuir relevância incomparável diante do contexto de atual Administração. O eminente Professor permite-nos refletir sobre maneira o tema ora proposto de sorte a constataremos que afetivamente, consoante todos os argumentos sustentados neste trabalho, a democracia participativa desenvolve-se, cresce, não por menos, é ela a razão de ser do Estado e da Administração Pública.

Questiona ainda o eminente Professor: “Quem é o povo, e onde está o povo, nessa forma de organização em que o ente político é objeto e não sujeito...ninguém sabe responder”.

Mais adiante, na mesma obra: “Esse princípio magno excelso, comum a todo regime constitucional legítimo, é, na forma, a unidade normativa da Constituição; e, na subsistência, a unidade espiritual da Carta Magna, ou seja, o espírito da Constituição em seus fundamentos invioláveis”.

E por fim, “caem como uma luva” as seguintes palavras do renomado professor para reproduzir a dimensão da relevância do controle social diante da

nossa Administração bem como para encher-nos de esperança no sentido de que o caminho é o mais correto e coerente ante o quadro contextual por que passamos, caminho este, que sem dúvidas encontra sustentação e esperança na democracia participativa: “O cidadão nesse sistema, é portanto, o povo, a soberania, a nação, o governo; instância que há de romper com a seqüência histórica na evolução do regime representativo promovendo a queda dos modelos anteriores e preparando a passagem a uma democracia direta, de natureza legitimamente soberana e popular”.

⁷⁴ BONAVIDES, P. Teoria Constitucional da Democracia Participativa. São Paulo: Ed. Malheiros, 2001. p. 26.

CONCLUSÃO

Alcançado o final deste trabalho, algumas ponderações não poderiam deixar de ser feitas. Em primeiro lugar deve-se registrar que, não obstante as tentativas, jamais será possível se esgotar totalmente um tema, ainda mais quando trata de uma temática tal como a Administração Pública, a participação e controle social, em tão somente algumas páginas (como se faz ver a monografia). Contudo, por mais que determinados assuntos dentro do conteúdo expositivo não tenham recebido sua verdadeira relevância e real importância, ou tenham sido externados de uma maneira um tanto quanto sucinta, a grande contribuição e o grande valor que existe no estudo e elaboração do trabalho científico é que, na pior das hipóteses, por mais insignificante que tenha o sido, defeitos que possa ter tido na forma ou no conteúdo, imperfeições técnicas e limitações várias, até mesmo fruto da ignorância que se procura diminuir, este contribui para o crescimento, para o engrandecimento de pelo menos uma pessoa, na medida em que obriga o pesquisador a sentar, organizar-se, estudar, ler, digitar, refletir, pesquisar, viajar, não dormir, questionar, em fim, interagir com a sociedade, seja diretamente, seja por meio dos livros, de tal modo que, mesmo que ele queira, ao final, após ter adicionado experiências tantas à sua vida, após ter vivido cada momento intensamente, algum saber há de se ter somado. Não se consegue vislumbrar ao pesquisador sedento de “saber”, desfechar o seu estudo sem nada ter acrescido ao patrimônio de conhecimentos. Neste aspecto, pode-se dizer que ao menos àquele que desenvolveu o estudo serviu este como estimulante e agregador do “saber” científico e mesmo não científico.

Todavia, que bom seria se mais pessoas parassem um pouco para promoverem reflexões como esta ou que ao menos a acessassem e comesçassem a se auto indagar sobre uma matéria ou outra, sobretudo quanto as matérias digam-lhe respeito diretamente, como é o caso da Administração Pública, sociedade e controle, discussões que interferem na sua vida diretamente de forma que nem talvez ela saiba. Algumas que simplesmente se acostumaram a ver, a sentir e

conviver, outras tantas que convivem, mas sequer conseguem visualizar e muito menos sentir, quase todas, entretanto, sem reagir, de tal modo que por poucas vezes vêem-se os questionamentos.

Sabe-se também que a simplicidade de um trabalho científico promovido por estudante da graduação, ainda que carregado majoritariamente da razão crítica, jamais será a solução para todos os males, e talvez nem para poucos, porém, é da essência do pensamento deste cunho a tentativa de promover uma leitura dos acontecimentos, fazendo pelo menos com que uma série de questionamentos sejam realizados em torno deles.

Em segundo lugar, que todo e qualquer texto só ganha a sua força real quando ocorre uma união de forças entre o seu escritor e os seus leitores, posto que somente o ato de ler é responsável por gerar uma real vida aos textos.

Assim, considerar o criador de um texto tal como sendo um mero construtor de pensamentos não seria o melhor, mas talvez como aquele que, a partir de toda uma concepção pessoal, tanto sua, como também de outros pensadores, escritores, pretende coletivizar o seu discurso. Desta forma, o que se pretendeu anunciar com este trabalho acadêmico somente terá atingido o seu verdadeiro objetivo à proporção que as pessoas tiverem tido com ele um maior contato. Pois mesmo que este contato se mostre totalmente infrutífero e frustrado para um determinado fim que o leitor venha buscar atingir, no final das contas, aquele que se dispuser a realizar a leitura, terá um instrumento a mais para se utilizar como norte às suas idéias e às suas ações, como ser humano e mais do que isso, como cidadão, já que se fala das formas de participação e controle da Administração Pública, mecanismos da Democracia a serviço do cidadão.

Finalmente é leal que se diga, não só sobre o desenvolvido em torno de tal temática, mas sobre a grande maioria delas, não existe original, por que a origem ainda não foi descoberta; tampouco existe texto definitivo, porque o fim ainda não

se conhece, ou seja: o que se tentou descrever corresponde a atual forma de seu executor visualizar os fatos pertinentes à Administração Pública e a sociedade, muitas vezes com olhos emprestados de alguns pensadores e determinado espaço de tempo e com base no sistema jurídico brasileiro e nada mais, em nada se impedindo que venha, de acordo com a dinâmica que norteia a matéria tratada objeto do trabalho assim como outras tantas, a alterar as suas concepções ao longo dos tempos, pois como nos ensina F. Schiller: “Não tenho vergonha de mudar de opinião por que não tenho vergonha de pensar”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, R. *Imprensa e controle da opinião pública: informação e representação popular no mundo globalizado*. Brasília: Revista de Informação Legislativa nº 148, outubro/dezembro 2000.
- ARNAUD, A. *O Direito entre Modernidade e Globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A.. *O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. São Paulo: Malheiros, 1993.
- BENEVIDES, V. *A Cidadania Viva. Tese de livre docência. USP*. São Paulo: Revista de Informação Legislativa nº 120, outubro/dezembro 1993.
- BOBBIO, N. *Thomas Hobbes*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1991.
- _____. *Liberalismo e Democracia*. 4ª Edição. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- _____. *Dicionário de Política*. I Vol. 5ª Edição. Brasília: Edunb, 1993.
- BONAVIDES, P. *Democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência , por uma nova hermenêutica e por uma nova repolitização da legalidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- _____. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- BRINDEIRO, G. *O Combate à Corrupção e à Criminalidade no Brasil: Cruzadas e Reformas*. Brasília: Revista de Informação Legislativa nº 118, abril/junho 1993.
- CAETANO, M. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1996.
- CALVINO, I. *As Cidades Invisíveis*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.
- CANOTILHO, J. J. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*. Coimbra: Coimbra, 1994.
- CLEVE, C. M. *O Cidadão, A Administração Pública e a nova Constituição*. Brasília: Revista de Informação Legislativa nº 106, abril/junho 1990.
- COELHO, L. F. *Teoria Crítica do Direito*. 2ª ed. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1991.

- CUNHA, S. S. *Estado, sociedade e participação*. Brasília: Revista de Informação legislativa nº128 outubro/dezembro 1995.
- DI PIETRO. M. S. Z. *Direito Administrativo*. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- MACEDO, D. *A democracia direta e a Constituição*. Brasília: Revista de Informação Legislativa nº 120, outubro/dezembro 1993.
- FERRAZ, S. *O papel do cidadão no sistema constitucional*. Revista de Direito Público nº 84, outubro/dezembro 1997.
- FONSECA, R. M. *Modernidade e Contrato de Trabalho: Do sujeito de Direito à sujeição jurídica*. São Paulo: LTr, 2002.
- FREITAS, J. *O Controle Social do Orçamento Público*. Porto Alegre: Notadez. Interesse Público nº 11, 2001.
- GABARDO, E. *O princípio Constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.
- GORDILLO, A. *Participacion Administrativa*. Revista de Direito Público nº 74, abril/junho 1985.
- GOUVÊA, L. A. de C. *Brasília: a Capital da segregação e do Controle Social: uma avaliação da ação governamental na área da habitação*. Brasília: ANABLUME, 1995.
- LIMA, A. L. C. de. *Globalização Econômica, Política e Direito: Análise de Algumas Mazelas Causadas no Plano Político-Jurídico*. Curitiba, 2000. Tese (doutorado em Direito - Setor de Ciências Jurídicas da UFPr).
- MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: RT, 1991.
- MELLO, C. A. B. de. *Elementos de Direito Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: RT, 1991.
- _____. *Discrecionalidade e Controle Jurisdicional*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- PEREIRA, L. C. B; SPINK, P. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4ª Edição. São Paulo: Ed. Fundação Getúlio Vargas.
- _____. *Cidadania e res publica: a emergência dos direitos republicanos*.

Brasília: Revista de Informação Legislativa nº 136, outubro/dezembro 1997.

PONDÉ, L. *Controle dos atos da Administração Pública*. Brasília: Revista de Informação Legislativa nº 139, julho/setembro, 1998.

POULANTZAS, N. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

ROCHA, C. L. A. *Aspectos Sociais do Direito Administrativo Contemporâneo*. Brasília: Revista de Informação Legislativa nº106, abril/junho 1990.

SILVA, J. A. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SOBRINHO, M. O. F. *O princípio constitucional da moralidade administrativa*. Curitiba: Genesis, 1993.

STRENGER, I. *Direito Internacional Privado*. 4ª Ed. São Paulo: LTR, 2000.

STUMM, R. D. *Princípio da proporcionalidade no direito constitucional brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

TÁCITO, C. *Direito Administrativo Participativo*. Brasília: Revista de Direito Administrativo nº 209, julho/dezembro, 1997.

TEMER, M. *Elementos de Direito Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. *Constituição e Política*. São Paulo: Malheiros, 1994.

WOLKMER. *Direitos Políticos, Cidadania e a Teoria das necessidades*. Brasília: Revista de Informação Legislativa nº 122, maio/junho 1994.